



ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ  
DIRETORIA DO INSTITUTO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E SUPERIOR  
CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS EM GOVERNANÇA PÚBLICA

## **ANAIS DO VI COLÓQUIO DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.

23-24/11/2023

Belém/PA



GOVERNO DO  
**PARÁ**  
POR TODO O PARÁ

**Governo do Estado do Pará**  
**Secretaria de Estado de Planejamento e Administração**  
**Escola de Governança Pública do Estado do Pará**

**Helder Zahluth Barbalho**  
Governador do Estado do Pará

**Hélio Moreira Arruda**  
Diretor Geral da Escola de Governança Pública do Estado do Pará

**Gisele Nobre da Cunha de Miranda**  
Diretora da Diretoria do Instituto de Formação Profissional e Superior – DISEG

**Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Estratégicos em Governança Pública – CEPPE**

**Equipe Técnica**  
Sérgio Castro Gomes  
Jefferson Vieira Siade  
Carlos Alberto de Miranda Pinheiro  
Evandro Ladislau da Silva  
Fabiano do Nascimento Sarges  
Thais Taboza dos Santos

## SUMÁRIO

<b>EIXO: EDUCAÇÃO, DIREITO E CIDADANIA</b>	<b>4</b>
O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE) NO ESTADO DO PARÁ: EDUCAÇÃO EM SAÚDE COMO UM DIREITO NA FORMAÇÃO CIDADÃ DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	18
<b>EIXO: GESTÃO DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO</b>	<b>31</b>
COMUNICAÇÃO DIGITAL PARA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA PANDEMIA DE COVID-19	32
IMPLEMENTANDO A EDUCAÇÃO CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (SESPA) NA PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES DE SEUS COLABORADORES	49
GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: UMA ANÁLISE NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ (IFAP) POR MEIO DA GESTÃO POR PROCESSOS	60
IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE MONITORAMENTO DE PROJETOS NO PROFISCO II DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA - SEFA-PA, 2023	84
MODELO DE PREVISÃO DE FALÊNCIA UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CAPACIDADE PREDITIVA DO Z SCORE	92
PESQUISA BIBLIOGRÁFICA SOBRE A APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	108
A GESTÃO DO CONHECIMENTO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ	126
<b>EIXO: MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	<b>134</b>
GESTÃO DOCUMENTAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	135
AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS UM DEVER DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	148
A PERCEPÇÃO DE SUSTENTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE EM UMA SECRETARIA NO ESTADO DO PARÁ	156
IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ENERGIA LIMPA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	168
ESTRUTURANDO O FUTURO VERDE: A INFLUÊNCIA DAS LEIS ESTADUAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ECONOMIA CIRCULAR, ECONOMIA ECOLÓGICA, ODS E O MODELO ESG NO ESTADO DO PARÁ	180
CADEIA DE VALOR NA PRODUÇÃO CACAUEIRA DE MEDICILÂNDIA, PARÁ: IMPACTOS NA AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE	191
CIDADES SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE DADOS A PARTIR DO BARÔMETRO DA SUSTENTABILIDADE	203
POLÍTICA PÚBLICA ESTADUAL PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DE AÇÕES DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 PARA ALCANCE DO ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	212
A SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ: PILAR ESTRATÉGICO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL RESPONSÁVEL	221
<b>EIXO: ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS</b>	<b>233</b>
IMPACTO DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ NA ÁREA DA SAÚDE E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	234
O PLANO PLURIANUAL COMO PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA (2020-2023) DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ	246

<b>EIXO: POLÍTICA PÚBLICA E GOVERNANÇA</b>	<b>256</b>
IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO DE EPIDEMIOLOGIA NO SERVIÇO DE VERIFICAÇÃO DE ÓBITO NA CIDADE DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA NO ESTADO DO PARÁ: RELATO DE EXPERIENCIA	257
AVALIAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM UMA UNIDADE HOSPITALAR	265
O REGIME DE COLABORAÇÃO E A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DA SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP	284
TRANSPARÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ: CONTORNOS E AVANÇOS NA GARANTIA DE DIREITOS	305
CLASSIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS SEGUNDO O TIPO DE COMPORTAMENTO: O CASO DE INSTITUIÇÃO PÚBLICAS	318
DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO DE UNIDADES GESTORAS EXECUTORAS NO ÂMBITO DA PMPA	331
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: IMPLICAÇÕES PARA SERVIDORES, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADÃOS	348
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ NO RECORTE DA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO GUAJARÁ	358



**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: *“O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”*

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

**EIXO: EDUCAÇÃO, DIREITO E CIDADANIA**

## **BATALHÃO DE POLÍCIA AMBIENTAL: CONTRIBUIÇÕES À EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM – RMB, ESTADO DO PARÁ**

**Jorge Fabricio dos Santos**

Polícia Militar do Pará – PMPA

Instituto de Ensino de Segurança do Pará – IESP

Universidade Federal do Pará -UFPA

*fabrcio06@gmail.com;*

*jorge.fabricio.santos@ifch.ufpa.br*

**Antônio Rodrigues da Silva Júnior**

Polícia Militar do Pará – PMPA

Instituto de Ensino de Segurança do Pará – IESP

Universidade Federal do Pará - UFPA

*sscpassos\_10@yahoo.com.br*

**Moisés Batista Campos Baia**

Polícia Militar do Pará – PMPA

Instituto de Ensino de Segurança do Pará – IESP.

*moisesbatistaadm1993@gmail.com*

**Clay Anderson Nunes Chagas**

Universidade Estadual do Pará - UEPA

*claychagas@ufpa.br*

**Resumo:** O artigo mostra o contexto em que a Polícia Militar do Pará promove a educação ambiental, pois a demanda por prevenção criminal aos danos ambientais na Amazônia continua sendo um desafio do sistema de segurança pública. Deste modo, o presente artigo tem objetivo de caracterizar as atividades de Educação Ambiental realizadas pelo Batalhão de Polícia Ambiental – BPA no ano de 2022 na Região Metropolitana de Belém – RMB. Foi empregada como metodologia uma pesquisa bibliográfica e documental, aplicada, quanti-qualitativa, exploratória e descritiva das atividades de educação ambiental pelo BPA, finalizando com apresentação de dados com aplicação da Estatística descritiva. Os resultados obtidos demonstram que Polícia Militar do Pará atua na orientação de educação ambiental na RMB com mais ênfase nas suas próprias unidades e nas instituições de ensino, sendo estas realizadas majoritariamente com trilhas ecológicas no Parque Estadual do Utinga, bem como por exposições e palestras relacionadas às informações sobre a educação ambiental, tendo como público alvo todas as faixas etárias, porém com registros evidenciados de crianças e adultos. Infere-se que, embora há diversas atividades de educação ambiental promovidas pela PMPA, estas ainda estão concentradas na RMB, devendo ser expandidas a todas as regiões do Estado do Pará.

**Palavras-chave:** Prevenção criminal. Danos ambientais. Sistema de segurança pública.

**Eixo:** Educação, Direito e Cidadania (EDC).

## 1 INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais vem se agravando no mundo todo, uma vez que a Amazônia voltou a ser foco de discussões, haja vista os registros de vários tipos de danos ambientais, principalmente no Estado do Pará.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 (FBSP, 2023) destaca que os problemas de segurança pública aumentaram pois houve uma grande conexão entre os autores de delitos como extração ilegal de madeira e minério e os grupos criminosos de narcotráfico, que propiciou números elevados de homicídios e demais violências letais, cabendo aos órgãos do sistema de segurança pública envidar esforços para debelar essa dura realidade no Estado do Pará.

A Polícia Militar do Pará tem como uma de suas missões realizar atividades preventivas tanto de crimes militares, quanto das infrações administrativas ambientais, a cargo de unidades operacionais de meio ambiente, como o Batalhão de Polícia Ambiental (PARÁ, 2006).

Desta maneira, é apresentado como problema dessa pesquisa: Como se caracteriza as atividades de Educação Ambiental realizado pelo Batalhão de Polícia Ambiental – BPA no ano de 2022 na Região Metropolitana de Belém - RMB?

Com a definição do problema, estabeleceu-se como objetivo geral: Caracterizar as atividades de Educação Ambiental realizado pelo BPA no ano de 2022 na RMB. Do qual, prescrevem-se os objetivos específicos: a) Apresentar a segurança pública e a atuação da Polícia Militar do Pará na preservação do meio ambiente; b) Descrever os fundamentos jurídicos e teóricos da Educação Ambiental e da Prevenção Primária; e c) Apresentar as características e variáveis da Educação Ambiental realizada pelo BPA no ano de 2022.

Esse estudo acadêmico tem como justificativa, no campo institucional, estabelecer entendimento sobre as atividades preventivas da PMPA quanto a questão ambiental, ainda pouco explorada na instituição. Com relação a justificativa social, tais atividades de educação ambiental possibilita que os instruídos sejam polo fomentador e promotor de ações que irão prevenir danos ambientais diversos. No que tange à relevância acadêmica, a pesquisa em tela poderá proporcionar informações iniciais a outras pesquisas vindouras, além de que poderá contribuir, com a produção do conhecimento, para que os gestores possam utilizá-la para tomada de decisão em expandir programas e atividades de educação ambiental.

Assim, o presente artigo apresenta informações acerca das atividades de Educação Ambiental pela Polícia Militar do Pará, com ênfase nos tipos de atividade, locais de promoção e pessoas atendidas pelo Batalhão de Polícia Ambiental.

## 2 SEGURANÇA PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988 chancelou como fundamental à todos os cidadãos o “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988), retificando ainda no primeiro parágrafo e inciso VI a precípua responsabilidade do Estado em promover e fomentar a educação

ambiental em todos os segmentos de ensino, visando a conscientização da população quanto à preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Sabidamente, Araújo (2013) enfatiza que apenas atuar na repressão ao delito ambiental além de oneroso à máquina pública não traz resultados tão satisfatórios quanto aliado ao trabalho de conscientização, já que muitas pessoas cometem ilícitos por desconhecimento da lei.

É demasiadamente válido ressaltar que precedente à Carta Magna de 1988, a Lei Nº 6.938/1981 criou Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA como principal aparato pra cumprir seus objetivos (BRASIL, 1981). A PNMA trouxe como obrigatoriedade a ministração da educação ambiental em todos os níveis de ensino, fortalecendo também uma tendência mundial que culminou na Lei Nº 9.795 de 1999 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental e, conforme enfatizou Dias (2004), alavancou o Brasil a se tornar o único país da América Latina a possuir uma política nacional específica como esta.

Em consonância aos demais dispositivos legais federais, o artigo 255 e inciso IV da Constituição Estadual do Pará de 1989 prevê a estrita obrigação de "promover a educação ambiental em todos os níveis e proporcionar, na forma da lei, informação ambiental"; reforçando a ideia de que tal incumbência encontra-se, de modo concorrente, na esfera estadual em seus diversos órgãos (PARÁ, 1989).

Desta feita, podemos destacar a Polícia Militar do Pará - PMPA, que dentre suas diversas atribuições prescritas na constituição estadual coube, no artigo 198 e inciso IV “a colaboração na fiscalização das florestas, rios, estuários e em tudo que for relacionado com a preservação do meio ambiente”, deixando cristalina a incumbência da corporação na proteção do meio ambiente, não apenas de modo ostensivo e repressivo, como também de forma preventiva na promoção da educação ambiental.(PARÁ, 1989; PARÁ 2019).

## 2.1 Educação Ambiental como Prevenção Primária

A Lei Nº 9.795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e dá outras providências, trouxe o seguinte conceito em seu art. 1º:

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

O legislador enfatizou a importância da construção de valores de forma individual e coletiva, em que o fomento deste aprendizado resulte na preservação do meio ambiente. De igual modo, na concepção de Pelicioni (1998) a educação ambiental é um processo permanente, em que indivíduos e coletividade são conscientizados sobre a prevenção ao meio ambiente (observando problemas ambientais atuais e vindouros) através de conhecimentos, experiências e aptidões que resultarão em atitudes concretas.

O dispositivo legal da PNEA definiu ainda que a promoção desta se efetiva em dois desdobramentos: Educação Ambiental formal e não formal. Em seu art. 9º trouxe o entendimento de que a educação ambiental formal é efetivada no âmbito escolar, em instituições públicas e privadas, alcançando, por conseguinte: “I – educação básica: a. educação infantil; b. ensino fundamental e c) ensino médio; II – educação superior; III – educação especial; IV – educação



profissional; V – educação de jovens e adultos” (BRASIL, 1999). Portanto, a educação ambiental formal é aquela promovida em todos os níveis e modalidades escolares, desde as séries mais tenras, alcançando o ensino superior e abarcando de igual modo a educação de jovens e adultos, pontuando ainda Leonardi (1997) que pode ser aplicada com diversas metodologias, dentro ou fora de sala.

Ainda na norma ambiental em questão, o art. 13º conceituou a definição de educação ambiental não formal como “ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente”, sendo tais medidas efetivadas por todas as esferas do Poder Público que deverá promover a conscientização ambiental da sociedade em geral, através de meios de comunicações em massa, incentivando parcerias com organizações não governamentais, empresas públicas e privadas para que fomentem programas de educação ambiental, dentre outras medidas (BRASIL, 1999). Este tipo de EA, por ser efetivada fora do ambiente escolar desperta o protagonismo de outros atores sociais e apesar de menos estruturada, é abundante em parcerias (LEONARDI, 1997).

Na visão de Dias (1992) a educação ambiental (formal e não formal) consegue abarcar de forma convergente várias questões políticas, econômicas, sociais, éticas, dentre outras e que ao tratar da problemática ambiental deve-se observar todas essas dimensões, já que, na concepção deste, grande parte dos problemas e delitos ambientais têm origem na miséria, na desigualdade social e na falência de diversas políticas públicas que, mal efetivadas geram desemprego e degradação ambiental.

O entendimento do autor enquadra-se perfeitamente na definição que vários criminólogos concordam sobre o conceito de Prevenção Primária e seus objetivos, a exemplo de Penteado Filho (2012):

O meio social deve ser analisado sob seu múltiplo estilo de ser, adquirindo tal atividade um raio de ação muito extenso, visando uma redução de criminalidade e prevenção; até porque seria utopia zerar a criminalidade. Todavia, a conjugação de medidas sociais, políticas, econômicas etc. pode proporcionar uma sensível melhoria de vida ao ser humano (PENTEADO FILHO, 2012, p. 137).

Observa-se que há uma convergência de objetivos entre educação ambiental e prevenção primária, já que ambas buscam prevenir a incidência delitiva contemplando as múltiplas raízes que podem levar à incidência criminógena. Araújo (2013) pontua que em muitas situações o cometimento do delito ambiental ocorre por desconhecimento das leis ambientais ou ainda por falta de instrução formal, apontando assim que promover a educação ambiental reflete diretamente na prevenção de crimes ambientais.

Ainda sobre a prevenção primária Penteado Filho (2012) apontou que está liga-se à garantia que o Estado precisa assegurar à todo cidadão: educação, saúde, trabalho, segurança e qualidade de vida, ou seja, coincidindo com o que a própria norma-matriz da Educação Ambiental (Lei N° 9.795, de 27 de abril de 1999), em seu art. 5º e inciso I prevê sobre seus objetivos fundamentais: “desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos[...]”, consolidando de forma cabal que a conscientização da sociedade quanto à estes aspectos resultará na proteção ao meio ambiente, prevenção de delitos e consequentemente na melhoria da qualidade de vida da sociedade (PELICIONI, 1998; BRASIL, 1999).

## **2.2 Polícia Militar do Pará e Atividade de Preservação do Meio Ambiente**

A bicentenária corporação paraense, desde sua criação em 1818 atua de diversas formas na proteção do meio ambiente, tendo porém sua primeira unidade especializada nesta seara há três décadas, por meio da Portaria N° 038 – Gabinete do Comando Geral, de 20 de outubro de 1993, foi criada a Décima Companhia Independente de Polícia de Meio Ambiente – 10ª CIPM/1ª CIPOMA (PARÁ, 1993), situada no município de Parauapebas, no Sudeste do Estado, tendo como principal escopo efetuar o policiamento ambiental e preservar uma determinada área florestal de Carajás, que mais tarde, em 1998, seria transformada em uma unidade de conservação (SILVA JÚNIOR; MORAES, 2021).

A história do policiamento ambiental na PMPA se entrelaça com a do Parque Estadual do Utinga - PEUT, conforme enfatizam Silva Júnior e Moraes (2021), haja vista que no logo após a criação deste parque (Decreto Estadual n°. 1552, de 03 de maio de 1993) a Polícia Militar do Pará cria, através da Portaria n° 023 do Gabinete do Comando Geral, de 04 de abril de 1994 a Décima segunda Companhia Independente de Polícia Ambiental/Segunda Companhia Independente de Polícia de Meio Ambiente – 12ª CIPM/2ª CIPOMA, objetivando preservar a fauna e flora dos mananciais de água que abastecem a maior parte da Região Metropolitana de Belém, bem como o policiamento ambiental no referido espaço.

Nos anos seguintes, o policiamento ambiental tornou-se cada vez mais expressivo e a área de atuação da 2ª CIPOMA, que restringia-se ao Parque Estadual de Belém é ampliada para toda a região metropolitana de Belém, conforme a Portaria N° 061 do Gabinete do Comando Geral, de 08 de outubro de 1996 (PARÁ, 1996). Tal amplitude de jurisdição tinha o intuito de reprimir e prevenir o crescente número de crimes ambientais que despontavam na região e culminando significativamente, em 2001, na transformação da 2ª CIPOMA em Batalhão de Polícia Ambiental – BPA, conforme o Decreto N° 4.749/2001, incorporando as três Companhias Independentes de Policiamento Ambiental já existentes como companhias orgânicas integrantes do batalhão (SILVA JÚNIOR; MORAES, 2021; PARÁ, 2001).

Em 2019, a Resolução n° 060 do Estado Maior Geral, de 28 de janeiro de 2019 instituiu princípios e regras para criação, organização e funcionamento da Polícia Militar Ambiental, no âmbito da Polícia Militar do Pará, destacando de forma categórica a corporação como “órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), na qualidade de órgão seccional/setorial em ambos os sistemas[...]”. Outrossim, a referida legislação também explanou, em seu art. 3° e inciso I a definição de Polícia Militar Ambiental:

I – Polícia Militar Ambiental: é a denominação atribuída aos órgãos, unidades e frações especializados no policiamento ambiental, no âmbito da Polícia Militar do Pará, que por meio do exercício do poder de polícia ambiental, atuam na proteção, preservação e conservação dos recursos ambientais, bem como na prevenção e repressão imediata de crimes e infrações contra o meio ambiente (PARÁ, 2019).

Desta forma, podemos entender que a junção de toda a atuação ambiental da PMPA, seja de forma preventiva ou repressiva, por meio de todas suas unidades, frações especializadas e companhias a legitimam na efetivação do policiamento ambiental, atuando sob leis específicas, normas diferenciadas, bem como táticas e técnicas especializadas, conforme prevê a Diretriz Geral de Emprego Operacional (PARÁ, 2014).

O Plano Estratégico da Polícia Militar do Pará 2015-2025 (PARÁ, 2015) preconiza como um de seus valores institucionais o “respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente”, reforçando em sua gestão e atuação a defesa e proteção da sociedade e da natureza, enfatizando ainda, em sua

Diretriz Geral de Emprego Operacional (PARÁ, 2014) a importância da mobilização social, que consiste na participação conjunta da comunidade, de forma educativa e motivadora, na erradicação de vários problemas sociais, inclusive os relacionados ao meio ambiente, o que tem sido amplamente efetivado nessas três décadas pelo BPA.

Santos e Souza (2019) destacam o trabalho realizado pelo BPA quanto a prevenção primária mediante ações de educação ambiental, com maior premência no Parque Estadual do Utinga – PEUt com resultados satisfatórios para a segurança pública.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Natureza da Pesquisa**

Os autores realizaram na produção desse artigo uma pesquisa do tipo bibliográfica e documental, com utilização de dados extraídos da produção acadêmica acerca da educação ambiental e a atuação da polícia militar e fornecidos pelo Batalhão Ambiental de Polícia Militar relativo às atividades de educação ambiental proporcionada pela referida unidade e vários projetos, como o Projeto Circuito Socioambiental às crianças e adolescentes da rede pública de ensino, consubstanciando tal estudo em dados de natureza primária e secundária (GIL, 2008) e, quanto à natureza, uma pesquisa aplicada, visto que, a finalidade da pesquisa foi descrever a prática da PMPA, por intermédio de uma de suas unidades, os resultados do ensino de educação ambiental e suas possíveis contribuições para a prevenção de ilícitos contra o meio ambiente (BARROS; LEHFELD, 2014).

No que tange ao objetivo, esta pesquisa assentou-se sobre o aspecto descritivo, haja vista, que foi priorizado apresentar as características do projeto e a forma de realização da educação ambiental pelo BPA (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto ao problema, foi adotada uma pesquisa quanti-qualitativa, com utilização de um levantamento de dados quantitativos do BPA e do Projeto Circuito Socioambiental e da literatura sobre o tema educação ambiental (GIL, 2008), com intuito de compreender adequadamente a finalidade e os possíveis resultados destas atividades preventivas pela PMPA (CRESWELL, 2010).

#### **3.2 Lócus da Pesquisa**

A pesquisa assentou-se sobre a Região Metropolitana de Belém –RMB, Estado do Pará, e de forma mais precisa nos ambientes em que o Batalhão de Polícia Ambiental da PMPA realizou a educação ambiental.

#### **3.3 Fontes de Dados**

Para correlacionar o referencial teórico para discussão do tema proposto neste trabalho, foi o obtidos dados quantitativos na base de dados do Batalhão de Polícia Ambiental da Polícia Militar do Pará – BPA/PMPA no período de 2022.

#### **3.4 Procedimento de Coleta de Dados**

Os dados de natureza qualitativa foram coletados diretamente nos websites que fornecem gratuitamente publicações de estudos acerca do tema, bem como sítios eletrônicos relacionadas às normas jurídicas e técnicas relativas à atuação da PMPA, e os quantitativos, a obtenção deu-se também de forma direta nos arquivos de registros do BPA conforme autorização do Comandante desta unidade policial militar, mediante solicitação prévia, com a ressalva de serem utilizados somente para fins acadêmicos.

#### **3.5 Análise dos Dados**

Na pesquisa acadêmica realizou-se a Análise de Conteúdo para os dados qualitativos (BARDIN, 2016) e estatística nos dados quantitativos fornecidos pelo BPA, com emprego da Estatística Descritiva (BUSSAB; MORETIN, 2017), com o fito de apresentar e discutir os resultados da pesquisa.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a coleta de dados efetivada junto à Polícia Militar do Pará – PMPA no que se refere às informações das atividades de educação ambiental realizadas pelo Batalhão de Polícia Ambiental – BPA, registradas na base de dados desta unidade operacional, verificou-se a diversidade de ações, locais de realização e público-alvo atendido pela instituição militar no ano de 2022, sendo atendidas 2023 (dois mil e vinte e três) pessoas pelo BPA, destacados nas tabelas e gráficos neste capítulo, com a sucinta discussão.

**Tabela 1** – Instituições/órgãos de realização de eventos ambientais pelo Batalhão de Polícia Ambiental no período de 2022

INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	QUANTIDADE
Unidade do Corpo de Bombeiro Militar do Pará	1
Associação, clubes, institutos e fundações	6
Unidades da Polícia Militar do Pará	23
Instituições de ensino infantil, fundamental e médio	24
Forças Armadas	2
Órgão de segurança pública	1
Órgão Ambiental	4
Igrejas	2
Órgãos de assistência social	2
Secretarias municipais	4
Instituições de ensino superior	7
Órgão do Poder Judiciário	1
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>

Fonte – BPA/PMPA (2023).

Conforme observado na Tabela 1, o Batalhão de Polícia Ambiental realizou no ano de 2022 atividades ambientais com foco na educação ambiental tanto nas unidades da própria Polícia Militar do Pará, quanto com instituições parceiras, com destaque para as 24 unidades da PMPA e 24 escolas de ensino infantil, fundamental e médio, perfazendo o total de 77,05% de todos os eventos realizados nesse período.

É importante destacar que essas atividades formativas em meio ambiente para os policiais militares consubstancia ações policiais mais direcionadas à prevenção ambiental, quanto com postura cidadão em seu convívio em outros grupos sociais, enquanto que as ações ambientais em escolas deixa evidente a polícia militar em atividades relacionadas à prevenção primária em pessoas que estão sendo formadas como cidadãos conscientes da importância da preservação do meio ambiente (SANTOS; SOUZA, 2019).

**Tabela 2** – Locais de realização dos eventos ambientais pelo Batalhão de Polícia Ambiental no período de 2022

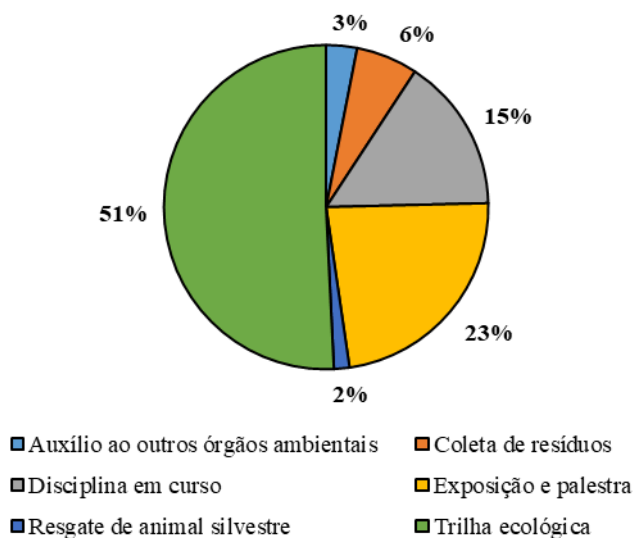
LOCAIS	QUANTIDADE
--------	------------

Base Aérea de Belém	2
Prefeitura de Benevides	1
Bosque Rodrigues Alves	1
Batalhão de Polícia Ambiental	2
Companhia Independente de Policiamento Fluvial	2
Quartel do Comando-Geral PMPA	1
Escola Cívico-Militar Cristão Pleno-Marituba	1
Escola Raimundo Vera Cruz	1
Grupamento Aéreo de Segurança Pública	1
Prefeitura de Marituba	1
Parque Estadual do Utinga	44
Refúgio de Vida Silvestre Metrópole Amazônia -REVIS -Marituba	1
Região Metropolitana de Belém (secretarias municipais de Benevides e escola de Marituba)	3
Shopping Castanheira	1
Shopping Grãos Pará	1
Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA	2
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

Fonte – BPA/PMPA (2023).

A Tabela 2 deixa evidente que o maior percentual de ações do Batalhão de Polícia Ambiental realizou ocorreram no Parque Estadual do Utinga (PEUt) em Belém no ano de 2022 (67,70%), haja vista, que a sede da unidade ambiental da PMPA encontra-se localizada naquele ambiente de convivência pública, sendo realizado não somente o policiamento ambiental, mas inúmeras atividades de orientação para preservação ambiental. Esse local vindo sendo priorizado pelo BPA há anos, conforme afirmam Santos e Souza (2019).

**Gráfico 1** – Tipos de eventos ambientais realizados pelo Batalhão de Polícia Ambiental no período de 2022



Fonte – BPA/PMPA (2023).

Verifica-se no Gráfico 1 que os eventos Trilha Ecológica consolidam mais de 50% de todos realizados pelo Batalhão de Polícia Ambiental realizado no período em estudo, de modo que ratifica os dados da Tabela 2, pois no Parque Estadual do Utinga a unidade ambiental da PMPA realiza com mais frequência estas ações, sendo o parque o local de intensa visitação, principalmente por pessoas que querem estar próximo a natureza e na prática de atividades desportivas, como caminhadas, corridas e ciclismo.

Os dados também apontam as ações de palestras e exposições notadamente realizadas em ambientes educacionais a crianças e adolescentes, em sua maioria, corroborando também a Tabela 2.

**Tabela 3** – Tipo de instrução ministrada pelo Batalhão de Polícia Ambiental nos eventos ambientais no período de 2022

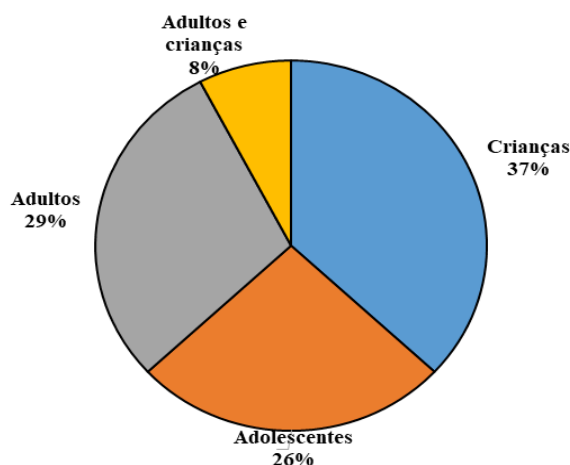
TIPO DE INSTRUÇÃO	Percentual (%)
Educação ambiental	70
Orientação e fiscalização	1
Exposição	1
Fiscalização	5
Orientação de legislação ambiental	2
Orientação de ofidismo	3
Orientação e navegação	3
Pesquisa	8
Sobrevivência em área de selva	5
Treinamento de busca e captura de animais	2
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fonte – BPA/PMPA (2023).

Para reforçar o entendimento das ações ambientais de cunho formativo, a Tabela 3 não deixa dúvida de que a Educação Ambiental seja o foco da Polícia Militar do Pará, por intermédio do BPA, pois cerca de 70% das atividades dos policiais militares são nesse sentido.

Interessante perceber que há várias instruções relacionadas ao meio ambiente que tem foco mais para atuação dos agentes de segurança pública do próprio batalhão ambiental, como orientação e navegação, sobrevivência em área de selva e treinamento de busca e captura de animais. Tais informações provavelmente está correlacionadas aos cursos ministrados aos policiais militares ambientais. Essas formas de expor conhecimentos de educação ambiental vem sendo aplicado também em outras unidades da federação com bastante êxitos, como pela Polícia Militar de Goiás –PMGO (SILVA; COSTA, 2019) e na Polícia Militar de Sergipe –PMSE (COSTA, 2013).

**Gráfico 2** – Faixa etária de pessoas participantes dos eventos realizados pelo Batalhão de Polícia Ambiental no período de 2022



Fonte – BPA/PMPA (2023).

No Gráfico 3 tem-se a informação de que o público alvo maior do Batalhão de Polícia Ambiental em suas atividades de natureza ambiental, não se limita a crianças e adolescentes, sendo estendidas aos adultos, pois o foco é atingir pessoas de faixas etárias diversas, por isso ações não somente em instituições de ensino, mas em órgãos públicos (Poder Judiciário, universidades, prefeituras, secretarias, forças armadas e auxiliares) e também em igrejas, associações, clubes, institutos e fundações), que são compostos por pessoas na idade adulta.

Verifica-se que em outras unidades da federação o foco da educação ambiental é sempre dado às crianças, como pela PMGO (SOUSA NETO; COSTA, 2019) e de forma diversificada pela Polícia Militar do Paraná – PMRR (SEDASSARI, 2023), de modo que o BPA vem desenvolvendo essa expertise em toda a sociedade, independente da faixa-etária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou descrever as informações acerca da educação ambiental sendo realizada pelo Batalhão de Polícia Ambiental – BPA do estado do Pará nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém no ano de 2022, sendo realizada para tal uma pesquisa e documental, para definição inicial dos fundamentos teóricos e jurídicos acerca do tema (segurança pública, meio ambiente e prevenção primária), para posterior análise dos dados fornecidos pela PMPA referentes as atividades de educação ambiental promovidas.

Após os dados fornecidos pela Polícia Militar do Pará e os dados obtidos diretamente aos acervos de livros e artigos, além de normas jurídicas sobre o tema, os pesquisadores fizeram uso da técnica de Análise de conteúdo e posteriormente, com a devida seleção e análise dos dados quantitativos, foram apresentados os resultados com utilização da Estatística descritiva para a discussão adequada.

Deste modo, no estudo realizado, constatou-se que a Polícia Militar do Pará, por intermédio do Batalhão de Polícia Ambiental realizou diversas atividades relacionadas à educação ambiental na Região Metropolitana de Belém, sendo observado a premência de ações nas suas próprias unidades (tanto operacionais, quando administrativas) e nas instituições de ensino formal (infantil, fundamental e médio), de modo que estas atividades tiveram mais ênfase em trilhas ecológicas no Parque Estadual do Utinga, além exposições e palestras relacionadas a informações sobre a educação ambiental em várias organizações (públicas, privadas, civis e militares), e, embora o BPA

tenha interesse em repassar tais informações a todas as pessoas, independente da faixa etária, tais atividades majoritariamente deu-se com crianças e adultos.

Com os dados analisados, propõem-se que a Polícia Militar do Pará realize atividades de educação ambiental não somente à Região Metropolitana de Belém – RMB, mas a todas as demais regiões do Estado do Pará, e para tal missão deve descentralizar essas atividades às demais unidades operacionais da instituição, no entanto antes deve criar padronização de atividades, capacitar os policiais militares satisfatoriamente e manter prévio contato com as organizações locais, se possível firmando instrumento de cooperação para essas ações.

Ainda é necessário que sejam realizados novas pesquisas acerca do tema, pois é a realidade paraense, de modo que estas pesquisas científicas poderão contribuir para a melhor realizar a educação ambiental e a prevenção de danos ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Geraldo Elias. **A importância da patrulha de prevenção à degradação do meio ambiente (PPMAmb) para a conscientização das pessoas através da educação ambiental na área de atuação da sétima região da Polícia Militar (7ª RPM)**. 2013. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/1880>>. Acesso em: 04 out. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil; 2016.

BARROS, Aildil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Suza. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. Ed. São Paulo: Pearson Hall, 2014.

BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-norma-atualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. Lei Nº 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/lei9795.pdf>> Acesso em: 04 out. 2023.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto **Estatística básica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

COSTA, Cristiano Cunha. Atuação do pelotão de polícia militar ambiental do Estado de Sergipe para fins de educação ambiental frente às problemáticas ambientais. **REGET**. v. 13 n. 13, ago. p. 2727- 2736, 2013.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2010.



DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental princípios e práticas**. São Paulo: Gaia, 2004.

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

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2023**. Ano 17. São Paulo: FBSP, 2023.

LEONARDI, Maria Lúcia A. **A educação ambiental como um dos instrumentos de superação da insustentabilidade da sociedade atual**. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez; 1997.

PARÁ. **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>>. Acesso em: 04 out. 2023.

PARÁ. Polícia Militar do Pará. Portaria N° 038 - GAB CMD, de 20 de outubro de 1993. **Cria a Décima Companhia Independente de Polícia Militar/Primeira Companhia Independente de Polícia de Meio Ambiente – 10ª CIPM/1ª CIPOMA**.

PARÁ. Polícia Militar do Pará. Portaria N° 061 - GAB CMD, de 08 de outubro de 1996. **Amplia a área de atuação da 2ª CIPOMA para toda a Região Metropolitana de Belém**.

PARÁ. Polícia Militar do Pará. Resolução n° 060/2019 – EMG, de 28 de janeiro de 2019. **Institui princípios e regras para criação, organização e funcionamento da Polícia Militar Ambiental, no âmbito da Polícia Militar do Pará**.

PARÁ. Decreto N° 4.749, de 02 de agosto de 2001. **Cria, no âmbito da Polícia Militar do Pará, o Batalhão de Policiamento Ambiental - BPA e dá outras providências**. Disponível em: <<http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 04 out. 2023.

PARÁ. **Diretriz Geral de Emprego Operacional da Polícia Militar do Pará DGO/PMPA. Regula o Emprego Operacional da Polícia Militar do Pará**. Belém. 2014. Disponível em: <[https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Portarias/diretriz\\_geral\\_para\\_emprego\\_operacional.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Portarias/diretriz_geral_para_emprego_operacional.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2023.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Polícia Militar. **Plano estratégico da Polícia Militar do Pará 2015/2025**. Estado Maior da PMPA. 6ª seção do EMG – Planejamento e Orçamento. 1ª edição. Belém. 2015. Disponível em: <[https://www.pm.pa.gov.br/phocadownload/userupload/userupload/Downloads/PLANO ESTRATEGICO\\_PMPA\\_compressed.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/phocadownload/userupload/userupload/Downloads/PLANO ESTRATEGICO_PMPA_compressed.pdf)>. Acesso em: 08 de out. 2023.

PARÁ. Lei Complementar N° 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: 05 out. 2023.

PELICIONI, Maria Cecília Focesi. Educação ambiental, qualidade de vida e sustentabilidade. **Saúde e sociedade**, v. 7, p. 19-31, 1998.

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.

SANTOS, Jorge Fabricio dos; SOUZA, Rosialda Oliveira de. **Transversalidade entre educação ambiental e segurança pública: cidadania e prevenção na atuação do Batalhão de Polícia Ambiental do Pará**. In: Anais do Simpósio do Projeto Metrôpole: Metrôpole viva, metrôpole em expansão/Seminário da Pós-graduação em Geografia e Meio Ambiente: O meio ambiente por inteiro. 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/metropolesegema/132338-TRANSVERSALIDADE-ENTRE-EDUCACAO-AMBIENTAL-E-SEGURANCA-PUBLICA--CIDADANIA-E-PREVENCAO-NA-A-TUACAO-DO-BATALHAO-DE-PO>>. Acesso em: 09/10/2023.

SEDASSARI, Maike Henrique. A atuação da polícia militar e a preservação do meio ambiente. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar**. v.4, n.6, p. e463374, 2023.

SILVA, Ricardo André Bilóia. O dimensionamento da Polícia Ambiental no Estado do Pará: Um estudo da viabilidade de implantação do Comando de Policiamento Ambiental na PMPA. p. 27-50. In: FERREIRA, Carlos Emílio de Sousa; SILVA, João Carlos Lima e; CRUZ, Paulo Roberto de Souza; PASSOS, Sônia da Costa (Orgs.). **Geografia, gestão e segurança ambiental**. 1. ed., Belém: GAPTA/UFPA, 2014.

SILVA, Danilo de Souza Calazans; COSTA, Gilvan Gonçalves. **Educação ambiental: atuação da Polícia Militar do Estado de Goiás na prevenção ao meio ambiental**. 2019. 15f. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Formação de Praças). Academia da Polícia Militar de Goiás. 2019.

SOUSA NETO, Eloi José de; COSTA, Gilvan Gonçalves. **Educação ambiental e a polícia militar: sob a perspectiva de atuação nas escolas públicas e privadas**. 2019. 18f. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Formação de Praças). Academia da Polícia Militar de Goiás. 2019.

SILVA JÚNIOR, Antônio Rodrigues da; MORAES, Ana Caroline Pessoa. Desafios da Polícia Militar Ambiental do estado do Pará em exercer o poder de polícia administrativa do Meio Ambiente. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**. v.9, n.1, p.82-98, jan./ abr., 2021.

SOUZA, Mariana Cristina Cunha. Educação Ambiental e as trilhas: contextos para a sensibilização ambiental. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (REVBEA)**, v. 9, n. 2, p. 239-253, 2014.

## O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE) NO ESTADO DO PARÁ: EDUCAÇÃO EM SAÚDE COMO UM DIREITO NA FORMAÇÃO CIDADÃ DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Syane Sheila Costa de Paula Lago  
Secretaria de Estado de Saúde Pública  
[profasyanecosta@gmail.com](mailto:profasyanecosta@gmail.com)

Leiliane Dias Moraes Catarino  
Secretaria de Estado de Saúde Pública  
[zoomcesaj@gmail.com](mailto:zoomcesaj@gmail.com)

Michele da Silva Malcher Bispo  
Secretaria de Estado de Saúde Pública  
[cesajsespa@gmail.com](mailto:cesajsespa@gmail.com)

Vera Luce Canto Bertagnoli  
Secretaria de Estado de Saúde Pública  
[saude.adolescente@yahoo.com.br](mailto:saude.adolescente@yahoo.com.br)

Walkiria de Moraes Silva  
Secretaria de Estado de Saúde Pública  
[coordenanutri@yahoo.com.br](mailto:coordenanutri@yahoo.com.br)

**Resumo:** Saúde e Educação são direitos garantidos pela Constituição Federal (CF,1988). As interações entre saúde e educação são essenciais na vida escolar, colaborando na formação cidadã uma vez que a escola pode ser um espaço para a construção dos valores que são básicos para a vida humana. O Programa Saúde na Escola (PSE), há quinze anos vem sendo desenvolvido no Brasil, funcionando nas três esferas do Governo Federal, Estadual e Municipal, cada uma com seu papel definido. Nestes quinze anos de execução, a Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA) e a Secretaria de Estado de Educação, tiveram uma participação ativa, podendo acumular experiências e aprendizado sobre o programa, seja na mobilização, na capacitação e no assessoramento junto às equipes municipais de saúde e educação. Deste modo, este artigo, tem como objetivo geral identificar no Programa Saúde na Escola as bases para a formação cidadã dos escolares, como objetivos específicos pretende conhecer os alicerces conceituais e estruturais do PSE, e verificar a execução do programa no Estado do Pará. A metodologia de pesquisa baseou-se na abordagem qualitativa, com aplicação dos métodos de pesquisa bibliográfico e documental. Assim, abordou-se sobre programa, apresentando-se os alicerces conceituais e estruturais, e o desempenho dos municípios paraenses no cumprimento das metas ao longo dos anos. Observou-se que o programa

vem apresentando bons resultados nos últimos ciclos, num movimento constante de busca dos municípios, por melhoria na qualidade das ações realizadas.

**Palavras-chave:** Educação em Saúde; Programa Saúde na Escola; Cidadania.

**EIXO:** Educação, direito e cidadania.

## 1 INTRODUÇÃO

A cidadania designa um conjunto de direitos e deveres concedidos aos indivíduos que vivem em sociedade, assim pode-se dizer que, o exercício da cidadania não é senão, a garantia dos direitos civis e políticos dos indivíduos. No Brasil, o direito à Saúde e à Educação, estão descritos na Carta Magna (1988) nos artigos 196 e 205 respectivamente.

É através do Sistema Único de Saúde (SUS) que o cidadão exerce o direito à saúde. Este direito, resultou de um processo social pautado numa luta dos movimentos sociais. Criado pela Lei 8080/90, pode ser definido como um conjunto de ações e serviços de saúde prestados aos usuários por órgão e instituições públicas, nas três instâncias: Federal, Estadual e Municipal, com a complementação da iniciativa privada em sistema de convênio e contrato (CONASS, 2008).

A Educação, por seu turno, é um direito regulamentado na Lei 9394/1996, onde a escola é concebida, além da família, como um espaço propício para a construção de valores básicos para a vida em sociedade, na medida em que na escola o indivíduo recebe a formação integral através dos conteúdos das diversas disciplinas escolares, sendo a formação cidadã, um dos princípios da Educação no Brasil. Neste interim, espera-se que os estudantes, sejam capazes de construir sua identidade, identificar seu pertencimento social no mundo, com a consciência necessária para discutir problemas sociais, em busca de justiça social.

Segundo Capelli&Moraes (2014, p. 3) “embora o tema da cidadania esteja presente nas políticas públicas para a educação principalmente nos objetivos de formar um sujeito cidadão crítico e reflexivo (...) ainda há muito a fazer para que tais objetivos se efetivem”. É nesta perspectiva que as interações entre saúde e educação se tornam essenciais, sobretudo, quando tratamos de condições de vida, sobretudo quando as ações de saúde, são exercidas como práticas pedagógicas contra hegemônicas e se traduzem numa aprendizagem significativa, e contextualizada com a realidade do aprendiz, podendo ser transformadora (Carvalho, 2015).

Não obstante, realizar essas ações de saúde como práticas pedagógica com escolares, ou seja, indivíduos em formação, em processo de construção e adoção de hábitos e costumes, torna a possível a mudança de paradigma de toda uma sociedade.

Segundo Costa (2017) tanto a saúde quanto a educação necessitam ser universalizadas e efetivadas como políticas de Estado para todo cidadão brasileiro sem distinção de classe, raça, etnia. Assim como devem ser “compreendidas como práticas sociais que fazem parte do modo de produção da existência humana, precisando ser abordadas historicamente como fenômenos constituintes das relações sociais” (Morosini *et al.*, 2008, p.155 *apud* Costa, 2017, p. 2).

No Brasil, já se observam, há algumas décadas, iniciativas de trazer essas práticas para o âmbito escolar, uma vez que ali encontram-se concentrados, muitos indivíduos com as mesmas características e fase de desenvolvimento, favorecendo a abrangência da informação.

É neste contexto que o Programa Saúde na Escola (PSE), surge com uma estrutura pautada na intersetorialidade, que se apresenta como uma ferramenta fundamental para a realização da promoção da saúde, a partir de ações compartilhadas, visando a construção coletiva de uma nova forma de compreender e agir em saúde (Papoula, 2016 *apud* Cavalcanti, 2019), pois *promoção à saúde se constitui num modo de ver a saúde e a doença, e sua abordagem pode trazer contribuições relevantes que ajudam a romper com a hegemonia do modelo biomédico* (Heideman *et al.*, 2006, p.356).

Nos últimos quinze anos de execução do PSE (2008-2022), a Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA) atuou ativamente, acumulando experiências e aprendizados sobre o programa, exercendo o papel do estado no processo, na mobilização, na capacitação e no assessoramento das equipes municipais de saúde e educação.

Deste modo, neste artigo, o objetivo geral é identificar as bases para a formação cidadã dos escolares no Programa Saúde na Escola, como objetivos específicos pretende-se conhecer os alicerces conceituais e estruturais do PSE e verificar os resultados da execução do programa nos municípios do Estado do Pará. A metodologia de pesquisa esteve baseada na abordagem qualitativa, com aplicação dos métodos de pesquisa bibliográfico e documental (Gil, 2002). Assim, aborda-se o histórico do programa, mostrando as mudanças estruturais e o desempenho dos municípios paraenses no cumprimento das metas ao longo dos anos.

Este trabalho está estruturado em duas partes principais. Na primeira parte abordamos as diretrizes, estrutura e conceitos básicos do programa. Na segunda parte mostra-se o desenvolvimento do programa saúde na escola nos municípios do Estado do Pará. Observou-se que apesar dos entraves e obstáculos identificados, os municípios vem apresentando bons resultados nos últimos ciclos, num movimento constante de busca por melhoria na qualidade das ações realizadas.

## 2 A EDUCAÇÃO EM SAÚDE NA GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE

### 2.1 A Saúde Como um Direito

O reconhecimento da relação entre saúde e condições de vida foi fundamental para a mudança de paradigma na concepção de saúde-doença, sendo este o foco da revalorização da promoção à saúde, na tradição sanitária do pensamento médico social do século XIX (Heidmann *et al.*, 2006).

No século XX, aconteceram vários eventos mundiais<sup>1</sup> que geraram a publicação de documentos e relatórios, que contribuíram para o debate das novas formas de conceber saúde, promovendo a aproximação entre a saúde e a educação, e definindo-as como áreas estratégicas para

---

<sup>1</sup> Os principais eventos mundiais foram: 1) A Conferência Internacional de Saúde (1946), onde a saúde foi conceituada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como o estado completo de bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença (Paes&Paixão, 2016); 2) O Informe Lalonde (1974), um relatório elaborado pelo ministro da Saúde do Canadá, Marc Lalonde, revelou que somente 10% da saúde de um indivíduo depende da qualidade dos cuidados e da organização dos serviços médicos (Heidmann *et al.*, 2006). 3) A Primeira Conferência Internacional de Cuidados Primários de Saúde (1978), resultou na proposta de "Saúde para Todos no ano 2000" e a "Estratégia de Atenção Primária de Saúde", repercutindo fortemente em quase todos os sistemas de saúde do mundo, reconhecendo a saúde enquanto direito universal (Paes&Paixão, 2016).

a melhoria da qualidade de vida, e diminuição das desigualdades sociais das populações mundiais e garantia da cidadania.

Entretanto, foi na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde (1986), realizada em Ottawa, no Canadá, resultando na Carta de Ottawa, que colocou a saúde na agenda de prioridades dos políticos e dirigentes em todos os níveis e setores, definindo que as condições e os recursos fundamentais para a saúde são: paz, habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade (Heidmann *et al.*, 2006).

No Brasil, no mesmo período, aconteceu a VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), em meio a um contexto político de transição democrática brasileira, resultou das propostas e das lutas do movimento da Reforma Sanitária, que construiu uma concepção ampliada de saúde, contemplando a promoção, a proteção e a recuperação da saúde dos indivíduos. O produto desta conferência influenciou o texto da Constituição Federal Brasileira (1988), assim como a promulgação das leis orgânicas da saúde, a Lei nº 8.080/90 e a Lei nº 8.142/90, representaram um marco histórico da Saúde Pública no Brasil (Rosário *et al.*, 2020).

Desde então, a Promoção da Saúde no Brasil é realizada através de ações comunitárias concretas e efetivas no desenvolvimento das prioridades, na tomada de decisão, na definição de estratégias no âmbito do SUS, visando a melhoria das condições de saúde da população brasileira.

Deste modo, percebe-se que a promoção a saúde veio ao longo da história sendo reconhecida como uma das principais estratégias a serem implementadas nos sistemas de saúde, embasando a estrutura organizacional de vários sistemas mundialmente, onde a educação em saúde tem seu espaço privilegiado nas relações sociais, quanto ao exercício da cidadania, estando relacionado a visões de mundo, bem como às formas de conceber e organizar os discursos e as práticas de autocuidado com a saúde.

## 2.2 A Saúde na Escola

As primeiras menções sobre Saúde na Escola, remontam o final do século XVIII, na Alemanha (1779), o médico alemão Johann Peter Frank criou o Sistema Frank<sup>2</sup>, o que lhe rendeu o título de “pai da saúde escolar” (Paes&Paixão, 2016).

No Brasil, as interações entre saúde e educação não são recentes, pois as ações educativas em saúde para escolares estiveram presentes nos discursos oficiais a partir de 1889, época da Primeira República, centradas no ensino de comportamentos e hábitos considerados saudáveis. No princípio do século XX, na concepção higienista-eugenista, a educação em saúde visava o desenvolvimento de uma “raça” sadia e produtiva, a partir da observação, exame, controle e disciplina na infância (Valadão, 2004; Gonçalves *et al.*, 2008 *apud* Carvalho, 2015, p.1208).

A saúde na escola teve seu reconhecimento em âmbito mundial através do destaque dado pelos organismos internacionais, tais como: a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a UNESCO, que deram destaque a esta temática, nos movimentos sociais desde a década de 50, quando se adotou a compreensão de promoção a saúde como recurso para a vida, a qual depende dos determinantes e condicionantes políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais conjuntamente para alcançar o estado de saúde.

---

<sup>2</sup> Dr. Johann Peter Frank elaborou e publicou a obra *System einer Vollständigen Medicinischen Politizei*, onde contempla além da saúde escolar, outros âmbitos da saúde individual e coletiva, tais como: a demografia, o casamento, a procriação, o puerpério, a saúde infantil, medicina militar, doenças infectocontagiosas, vestuário, esgotos, suprimento de água e até mesmo prevenção de acidentes (Paes&Paixão, 2016).

Seguindo esta recomendação surgiram no Brasil, algumas ações pretendiam inserir conteúdos sobre a saúde nas escolas. A exemplo tem-se em 1995 a Iniciativa Regional Escolas Promotoras de Saúde (IREPS)<sup>3</sup>, a inclusão do conteúdo saúde nas Diretrizes Curriculares Nacionais (1996) e nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que indicavam a inclusão de conteúdos de saúde, no currículo escolar, como abordagem transversal e interdisciplinar a ser aplicado com crianças e adolescentes da educação básica (Paes&Paixão, 2016).

Deste modo pode se afirmar que,

a escola se torna, com isto, espaço essencial para o desenvolvimento do conhecimento compartilhado e para a integração com a comunidade. Nela, encontra-se a maior parte da população que demonstra interesse em aprender, e onde reside alto potencial disseminador de informações que ultrapassam, por inúmeras vezes, seus limites físicos, sendo ambiente bastante favorável à promoção da saúde (Paes&Paixão, 2016, p. 82).

Assim a escola,

além de transmitir conhecimentos sobre a saúde, organizados em disciplinas, deve, também, educar e desenvolver valores e posturas críticas relacionadas à realidade social e aos estilos de vida, em processos de aquisição de competências que sustentem as aprendizagens ao longo da vida e que favoreçam a autonomia e o empoderamento para a Promoção da Saúde (Lopes *et al.*, 2018, p.774).

Embora complementares, as diferenças teóricas presentes nos enfoques de prevenção de agravos, educação (ou letramento) em saúde ou de Promoção da Saúde, mantêm especificidades conceituais, ligadas a visões de mundo e a projetos de sociedade diferentes e conflitantes, que se expressam nas formas de conceber e organizar os discursos e as práticas relativas aos seus saberes e conhecimentos.

É necessário intensificar as ações das estratégias de promoção no cotidiano dos serviços de saúde, promover a autonomia das pessoas, indivíduos e profissionais, para que em conjunto possam compreender a saúde como resultante das condições de vida e propiciar um desenvolvimento social mais equitativo (Heideman *et al.*, 2006, p.356).

Tais questões afetam diretamente tanto a produção de conhecimentos, quanto a formação profissional e a realidade dos serviços em saúde e educação incluindo o Programa Saúde na Escola (PSE) (Lopes *et al.*, 2018).

Contudo, o Programa Saúde na Escola exerce esse papel conciliador, aglutinador, acolhedor, na medida em que as temáticas preconizadas no programa abarcam várias áreas internas da saúde (atenção primária, secundária, vigilância, doenças transmissíveis e não transmissíveis entre outras) promovendo a intrasetorialidade e a intersetorialidade. Observa-se, portanto, que as noções sobre

---

<sup>3</sup> Constituem estratégias de caráter mundial, baseando-se na Rede Europeia de Escolas Promotoras de Saúde, articulada pela Organização das Nações Unidas (ONU), lançadas pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), vinculada à OMS, na região da América Latina e Caribe (Paes&Paixão, 2016).

saúde na escola foram sendo ampliadas, modeladas e garantidas a partir de processos relacionados a universalidade de direitos e de equidade.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo foi realizado numa abordagem qualitativa, definida por Rodrigues *et al.* (2021, p.158) como o ato de “analisar, observar, descrever e realizar práticas interpretativas de um fenômeno a fim de compreender seu significado”.

Com base em seus objetivos esta pesquisa pode ser classificada como explicativa, uma vez que, “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (...) aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas” (Gil, 2002, p. 42).

Foram aplicados os métodos de pesquisa bibliográfico e documental. Segundo Gil (2002, p.45) “a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

A pesquisa bibliográfica foi realizada primeiramente por meio de um levantamento bibliográfico sobre o tema, nas bibliotecas virtuais, a partir de um mecanismo de busca no Google Acadêmico, pelas seguintes palavras chaves: educação em saúde, promoção a saúde e PSE, após a busca selecionou-se apenas os artigos que abordavam a temática proposta neste trabalho. Num segundo momento foi realizada a pesquisa documental, com a análise dos relatórios técnicos elaborados nas coordenações da SESP/PA atuantes no programa, assim como os documentos recebidos do Ministério da Saúde entre o período de 2007 a 2022.

## 4 O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA NO ESTADO DO PARÁ

### 4.1 Bases Conceituais, Estrutura e Histórico

Construir um novo olhar para a promoção a saúde é um dos objetivos do PSE, assim como mostrar para estes indivíduos em desenvolvimento, público-alvo do programa, um estilo de vida saudável por meio da compreensão de que a saúde é resultante das condições de vida das pessoas, o que pode proporcionar um desenvolvimento social mais equânime.

O Programa Saúde na Escola foi criado por meio do decreto nº 6.286/2007, redefinido pela portaria 1.055/2017. Tem por finalidade “contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde” (Brasil, 2007, p.1), visando sobretudo estabelecer uma articulação entre os âmbitos da Saúde e da Educação, com vistas em proporcionar melhores condições de saúde para aprimorar o aprendizado dos alunos da educação básica, se constituindo desta forma, de uma “estratégia para a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de educação e de saúde, com a participação da comunidade escolar, envolvendo as equipes de saúde da família e da educação básica (Brasil, 2007, p.1).

Segundo Costa (2017, p. 2),



um dos desafios da implantação do PSE é conseguir produzir algo comum à saúde e à educação, ao mesmo tempo em que é significativo para a vida do estudante, considerando a perspectiva de uma relação multidisciplinar entre a educação e a saúde, na expectativa de que a implantação do PSE possa possibilitar a melhoria da qualidade de vida dos estudantes, bem como elevar o desempenho acadêmico dos mesmos.

As ações do PSE devem estar interligadas e transversalizadas nas Bases Nacionais Comum Curriculares (BNCC), a qual estabelece que,

os conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Ela é orientada pelos princípios éticos, políticos e estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, propondo direcionar a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva (Brasil, 2017b, p.1).

Desde sua criação, observa-se que o objetivo não foi alterado, apesar de sua estrutura ter sido modificada ao longo do tempo. De 2009 a 2016 o PSE foi estruturado em eixos de ações, agrupados em cinco componentes: I) avaliação clínica e psicossocial dos estudantes; II) ações de PS e prevenção de doenças e agravos; III) educação permanente e capacitação de profissionais da educação e da saúde e de jovens para o PSE; IV) monitoramento e avaliação da saúde dos estudantes; e V) monitoramento e avaliação do PSE.

Em 2017, o PSE passou por uma reformulação, conforme a Portaria nº 1055 de 25 de abril de 2017. Nesta nova versão, foram definidas metas a serem alcançadas e penalidades por falta de cumprimento destas. A estrutura do programa também mudou, passando a ser desenvolvido a partir de doze temáticas<sup>4</sup> a serem desenvolvidas através de ações educativas e práticas de saúde com os escolares, e a adesão ao PSE passou a ocorrer por meio da plataforma e-Gestor Atenção Básica, em ciclo bianual, entre outras mudanças.

Em 2020, quando o mundo foi surpreendido com a Pandemia da COVID-19, e as escolas foram fechadas por conta declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) a partir da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Foi incluída no PSE a temática de Prevenção à Covid-19, passando a fazer parte como ação prioritária.

Ainda em 2020, foi repassado um recurso aos municípios habilitados pela Portaria nº1857, de 28 de julho de 2020, que contemplava todas as escolas dos municípios, inclusive as escolas que não estavam relacionadas no Termo de Adesão do ciclo vigente. Fora definido também que, todas as ações do PSE poderiam ser realizadas de forma virtual/remota, inclusive as ações de Prevenção à Covid-19 nas Escolas.

No que se refere às adesões ao PSE, verifica-se que o Estado do Pará apresentou uma oscilação no número de municípios que aderiram ao programa nos primeiros anos. Isso deveu-se

<sup>4</sup>. As temáticas são: I. Ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*; II. Promoção das práticas corporais, da atividade física e do lazer nas escolas; III. Prevenção ao uso de álcool, tabaco, crack e outras drogas; IV. Promoção da cultura de paz, cidadania e direitos humanos; V. Prevenção das violências e dos acidentes; VI. Identificação de educandos com possíveis sinais de agravos de doenças em eliminação; VII. Promoção e avaliação de saúde bucal e aplicação tópica de flúor; VIII. Verificação e atualização da situação vacinal; IX. Promoção da alimentação saudável e prevenção da obesidade infantil; X. Promoção da saúde auditiva e identificação de educandos com possíveis sinais de alteração. XI. Direito sexual e reprodutivo e prevenção de DST/AIDS; e XII. Promoção da saúde ocular e identificação de educandos com possíveis sinais de alteração.

aos critérios que eram definidos a cada ano, os quais tornavam os municípios aptos ou não aptos a aderirem. Os critérios apontados nas portarias de adesão estavam relacionados ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o percentual de cobertura populacional por Equipes de Estratégia Saúde da Família, ter escolas participantes do Programa Mais Educação, e ainda ter a Caderneta de Saúde do Adolescente implantada. Esses critérios, tornavam muitos os municípios do estado não aptos, conforme observa-se na série histórica das adesões que mostra a evolução das adesões no Estado do Pará, no gráfico a seguir:



Fonte – Portarias do PSE.

Na adesão do ano de 2013, houve a universalização do PSE, ou seja, os critérios foram extintos e todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal foram considerados aptos a assinarem o Termo de Compromisso aderindo ao programa (Brasil, 2013).

Outras mudanças foram observadas em 2013, como a inclusão do ensino infantil (creches e pré-escolas) e a definição de estabelecimentos de ensino de acordo com níveis de prioridade, seguindo esta ordem: 1) Escolas com mais de 50% de matriculados no PBF; 2) Escolas do Mais Educação; 3) Creches e Pré-Escolas; 4) Escolas com adolescentes em medidas socioeducativas; e 5) Escolas que participaram do PSE em 2012. Assim, somente doze municípios do estado não aderiram ao PSE neste ano. Em 2014, o Estado do Pará alcançou 141 municípios aderidos ao programa, ficando somente 3 municípios sem adesão. Nos anos de 2015 e 2016 não houve adesão ao PSE, devido instabilidade na gestão federal do programa.

Todavia, no que se refere à abrangência do PSE observa-se nestes três últimos ciclos um crescimento gradativo no número de alunos pactuados. Analisando-se o painel de adesões dos três últimos ciclos verifica-se o aumento de todos os indicadores a cada biênio. De 2017 a 2021, foram 130.657 estudantes a mais contemplados. Convém ressaltar que o número de alunos em creches quase dobrou, com 21.718 alunos a mais. O número de equipes de saúde pactuadas apresentou significativo incremento, totalizando 1.021 equipes a mais envolvidas nas ações de educação em saúde.

Deste modo, o histórico do PSE mostra que o programa vem se fortalecendo a cada ciclo, ganhando espaço nas programações das atividades das equipes de saúde e educação, sempre orientados e assessorados pelas coordenações estaduais da SESPA que gerenciam o PSE no Estado. A Coordenação Estadual de Saúde do Adolescente e Jovem (CESAJ) e a Coordenação Estadual de Nutrição (CEN), que estão à frente da gestão estadual do PSE no âmbito da saúde, promovem

anualmente a capacitação dos profissionais de saúde e educação para atuarem no programa, o que se reflete no desempenho dos municípios que vêm melhorando na mesma proporção, conforme se analisa a seguir.

#### 4.2 O Desempenho dos Municípios do Estado do Pará no PSE

O desempenho dos municípios no PSE é avaliado por meio do registro das ações na Ficha de Atividade Coletiva (FAC), e digitada, pelos profissionais de saúde no E-SUS/SISAB. Deste modo, o Ministério da Saúde (MS) faz o levantamento do registro no primeiro ano do ciclo, para liberar o recurso do programa no segundo ano do ciclo. A falta de cumprimento das metas, faz com que o município deixe de receber o referido recurso.

Em uma avaliação dos primeiros anos de execução do programa foi detectado um baixo desempenho dos municípios no alcance das metas, surgindo a necessidade de reestruturação, a fim de superar os obstáculos e entraves identificadas, visando sobretudo desburocratizar o repasse, qualificar o registro das informações, promover a ampliação do número de escolas e ainda valorizar a gestão e o planejamento loco regional (Brasil, 2017b). Diante disso, nos ciclos bianuais de 2017-2018, 2019-2020 e 2021-2022, foram definidas diferentes regras, metas e penalidades<sup>5</sup> aos municípios.

Em 2017, os municípios do Estado do Pará que alcançaram a meta totalizaram 84%, ou seja, 121 municípios realizaram as ações do PSE, registraram no sistema e receberam os recursos no segundo ano do ciclo. Em 2019, 127 municípios registraram pelo menos uma ação prioritária no SISAB, correspondendo a 88% dos municípios paraenses registraram as ações no sistema e receberam os recursos no segundo ano do ciclo. No ano de 2019, 62 municípios do Estado do Pará, ou seja 43%, ficaram acima da média nacional de 54,11% de cobertura das ações prioritárias, dentre estes 7 alcançaram 100% e 36 ficaram acima de 80% de cobertura das ações (Brasil, 2020). Entretanto, em 2020 observa-se uma baixa cobertura das ações do PSE no estado,

uma vez que 102 municípios exibiram coberturas inferiores a 17,56% para as treze ações do Programa, e apenas um município apresentou o feito de 100% de cobertura no Estado. As discrepâncias entre 2019 e 2020 deve-se as implicações da pandemia do Covid-19 no Brasil, desencadeada ainda no primeiro trimestre de 2020, que, entre tantos outros efeitos e impactos, convergiu para a interrupção das aulas presenciais nas escolas (Brasil, 2021, p.7).

No biênio 2021-2022, segundo o Relatório de Monitoramento (Brasil, 2022), 104 municípios realizaram as ações, registraram no e-sus e alcançaram a meta mínima do programa em

<sup>5</sup> No ciclo de 2017/2018 aplicava-se das 4 regras: 1) O município que não registrar nenhuma ação do PSE permanecerá aderido ao ciclo, mas, não fará jus ao incentivo financeiro do ano seguinte; 2) O município que registrar apenas um tipo de ação, mesmo com grande cobertura, permanecerá aderido ao ciclo, mas, não fará jus ao incentivo financeiro no ano seguinte; 3) O município que não registra a ação “Ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*”, mesmo que contemplada as demais, permanecerá aderido ao ciclo, mas, não fará jus ao incentivo financeiro no ano seguinte; e 4) O município que registrar uma ou mais ações, apenas em uma escola, tendo pactuado número superior de escolas, permanecerá aderido ao ciclo, mas, não fará jus ao incentivo financeiro no ano seguinte. Em 2019/2020 os municípios deveriam realizar as seguintes ações prioritárias, para o monitoramento: 1) Promoção das práticas corporais, da atividade física e do lazer nas escolas; 2) Promoção da alimentação saudável e prevenção da obesidade infantil; 3) Ações de combate ao mosquito *Aedes aegypti*; 4) Verificação e atualização da situação vacinal; e 5) Prevenção ao uso de álcool, tabaco, crack e outras drogas. Já no ciclo de 2021/2022 os municípios deveriam realizar a Ação Prevenção à Covid-19 nas escolas; e mais duas ações do PSE, não sendo obrigatória a realização dessas em todas as escolas.

2021 e receberam a segunda parcela do recurso em 2022, ou seja, 72% dos municípios realizaram ações do PSE. Destes 98 municípios estão acima da meta mínima.

Assim, fazendo uma análise comparativa, apesar das metas e situações serem diferentes, detectou-se que o desempenho dos municípios do Estado, mantém uma média de 81,3% se considerarmos estes últimos ciclos que bianuais.

Analisando o desempenho dos municípios em 2021 verificou-se que o tema/ação mais realizado pelos municípios do Estado do Pará, depois do tema prioritário de prevenção à covid-19 nas escolas (72,22%), foi a Alimentação Saudável e Prevenção à Obesidade (68,06%), seguida de Prevenção à Saúde Bucal (65,28%), Saúde Ambiental (63,19%) e Verificação da Situação Vacinal e Saúde Sexual e Reprodutiva ambas com (54,17%), conforme se demonstra abaixo:



Fonte – SISAB/SAPS-MS. Tabulações Especiais (2023).

Considerando o indicador do ciclo 2021-2022, que é o número de escolas pactuadas pelo número de ações de prevenção a covid-19 nas escolas realizadas, identificou-se que oito municípios realizaram os 13 temas/ações preconizados no programa, 30 municípios realizaram entre 10 a 12 temas/ações do PSE. Do mesmo modo, verificou-se que 60 municípios (41,6%) realizaram entre 4 e 9 temas/ação e somente 6 (4,1%) municípios tiveram o desempenho mínimo, ou seja, realizar três temas, sendo um obrigatório e outros dois a escolha. Isso demonstra que a grande maioria dos municípios se empenharam em realizar a maioria dos tema/ações, de acordo com suas necessidades e prioridades e 27,7%, ou seja, 40 municípios não conseguiram cumprir a meta mínima e perderam o recurso no segundo ano do ciclo.

Contudo, avalia-se como positivo o desempenho dos municípios paraenses na execução do programa no Estado do Pará. No âmbito estadual, os monitoramentos mostraram as dificuldades enfrentadas pelos profissionais para realizar as ações, que certamente também explica o resultado acima. Na sequência apresentamos a análise desses dados.

Apesar de uma avaliação positiva, o programa ainda precisa melhorar em alguns aspectos que certamente vão impactar nos indicadores de resultados como: fortalecer as relações intersetoriais, planejamento integrado das agendas de saúde e educação, autonomia das equipes na gestão dos recursos, capacitação de profissionais e inclusão do protagonismo juvenil. Contudo, a plena efetivação do PSE nos municípios depende sobretudo da articulação e do trabalho conjunto

dos gestores municipais das áreas de educação e saúde, pois trata-se de um programa intrinsecamente intersetorial que busca melhorar a saúde dos educandos.

## 5 CONCLUSÃO

Identificou-se que o Programa Saúde na Escola possui as bases para a formação cidadã dos escolares, pois suas ações estão voltadas à construção de um estilo de vida saudável, primando pela formação integral do indivíduo, considerando as relações da humanidade com o meio ambiente, as relações interpessoais, bem como o autocuidado, contribuindo para a formação integral do indivíduo.

Detectou-se que os alicerces conceituais do PSE estão relacionados ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais, se constituindo de uma iniciativa que visa alcançar o desenvolvimento integral dos estudantes da rede pública de educação básica, de modo a promover a cidadania por meio da garantia do direito a educação e a saúde.

Assim como a estrutura do PSE foi desenhada com vistas a fortalecer a integração de políticas públicas, de saúde e a educação, sendo na prática uma estratégia de articulação intrasetorial e intersetorial que tem por finalidade de propiciar o pleno desenvolvimento do estudante por meio de ações de promoção à saúde e prevenção a doenças e agravos à saúde, bem como articular o exercício dos direitos de políticas públicas pelos estudantes.

Analisando os resultados da execução do programa nos municípios Estado do Pará verificou-se que, nos primeiros anos do PSE não havia uma regularidade no período de adesão, credenciamento e repasse de recursos, de modo que o município acabava tendo que realizar as ações continuamente mesmo sem recursos. As mudanças constantes de critérios de adesão promoviam uma desinformação e os municípios perdiam os prazos para a realização das ações.

Os municípios do estado do Pará necessitam de uma sensibilização dos gestores de saúde e educação para apoiar as equipes na realização das ações, com autonomia na gestão do recurso e gerenciamento do planejamento intersetorial.

Ao Estado cabe, capacitar e assessorar os profissionais de ambas as áreas, mas o sucesso do programa depende de quem o executa. Contudo, o Programa Saúde na Escola (PSE), que completou quinze anos em 2022, apesar de ter sofrido reformulações constantes ao longo dos anos, manteve-se seu propósito de promover para as crianças e adolescentes nas escolas a construção da dignidade humana, através das ações de educação em saúde fazendo uma educação para a formação cidadã.

## 6 REFERÊNCIAS

**ABNT.** NBR 10520: Informação e documentação - Citações em documentos - Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.

**ABNT.** NBR 6024: Informação e documentação numeração progressiva das seções de um documento - Apresentação. 2ª ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

**BRASIL.** Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: 23/12/1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 05 outubro 2023.

**BRASIL.** Decreto Lei nº 6.286 de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Diário Oficial da União: 06/123/2007, p. 2. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6286&ano=2007&ato=ff7ATVE1UNRpWTcc5>. Acesso em: 05 outubro 2023.

**BRASIL.** Portaria Interministerial nº 1.055, de 25 de abril de 2017. Redefine as regras e os critérios para adesão ao Programa Saúde na Escola - PSE por estados, Distrito Federal e municípios e dispõe sobre o respectivo incentivo financeiro para custeio de ações. Brasília: MEC; MS, 2017a. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/pri1055\\_26\\_04\\_2017.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/pri1055_26_04_2017.html) Acesso em: 05 outubro 2023.

**BRASIL.** Nota Técnica nº 69, de 02 de maio de 2017. CGAN/DAB/SAS/MS. Orientação para Adesão e desenvolvimento das ações do Programa Saúde na Escola no município e Distrito Federal. Brasília: MS, 2017b.

**BRASIL.** Nota Técnica nº 17/2020. Divulgação dos resultados do monitoramento das ações do Programa Saúde na Escola do primeiro ano do ciclo 2019/2020. Brasília: MS, 2020.

**BRASIL.** Relatório Estadual de Monitoramento de 2020 do PSE: PARÁ. Brasília: MS, 2020.

**BRASIL.** Nota Técnica nº 44/2022. Divulgação dos resultados do monitoramento das ações do Programa Saúde na Escola em 2021. Brasília: MS, 2022.

**BRASIL.** Ministério da Saúde. Ministério da Educação Ministério da Educação. Caderno do gestor do PSE. Brasília: Ministério da Saúde, 2022.

**BRASIL.** Relatório Estadual de Monitoramento de 2019 do PSE: Pará. Brasília: MS, 2020.

CALLAI, H. C.; MORAES, M. M. de. **Educar para a formação cidadã na escola.** XIII Colóquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control Barcelona, 5-10 de mayo de 2014.

CARVALHO, F. F. B. de. A saúde vai à escola: a promoção da saúde em práticas pedagógicas. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 25, a. 4, 2015. p. 1207-1227.

CAVALCANTI, O. M. da S. B. Desafios e Possibilidades do Programa Saúde na Escola como estratégia de promoção da saúde no ambiente escolar: uma revisão integrativa. **Trabalho Conclusão do Curso** de Graduação em Educação Física do Centro de Desportos da Universidade Federal de Santa Catarina e Florianópolis, 2019.

**CONASS.** PACTO PELA SAÚDE 2006: Consolidação do SUS. Brasília: CONASS, 2008.

COSTA, M. A. O programa saúde na escola e a aprendizagem dos alunos da educação básica. **Revista Olhar de Professor**, 2017. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/12177/209209216092>. Acesso em: 25 jan 2023.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HEIDMANN, I.T.S. *et al.* Promoção à Saúde: trajetória histórica de suas concepções. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, n.15, a. 2, abr-jun, 2006. p.352-8.

LOPES, I. E. *et al.* Eixos de ação do Programa Saúde na Escola e Promoção da Saúde: revisão integrativa **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 118, JUL-SET, 2018. p. 773-789.

PAES, C. C. D. C.; PAIXÃO, A. N. dos P. A importância da abordagem da educação em saúde: revisão de literatura. **REVASF**, Petrolina-PE, vol. 6, n.11, p. 80-90 dez. 2016.

RODRIGUES, T.D.F.F. *et al.* As pesquisas qualitativas e quantitativas na educação. **Revista Prisma**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 154-174, 2021.

ROSÁRIO, C. A. *et al.* Sentidos da Universalidade na VIII Conferência Nacional de Saúde: entre o conceito ampliado de saúde e a ampliação do acesso a serviços de saúde. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 124, jan-mar, 2020. p. 17-31.

REYNALDO, D. S. **A História das Conferências Nacionais de Saúde**. Rio de Janeiro:

CES-RJCESRJ, 2023. Disponível em:

<https://cesrj.org/2023/01/18/a-historia-das-conferencias-nacionais-de-saude/> Acesso em: 21 out 2023.



**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: *“O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”*

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

**EIXO: GESTÃO DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO**



## COMUNICAÇÃO DIGITAL PARA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA PANDEMIA DE COVID-19

### DIGITAL COMMUNICATION FOR THE MANAGEMENT OF TECHNICAL ASSISTANCE AND RURAL EXTENSION IN THE COVID-19 PANDEMIC

Msc Alda Lucia Lopes do Remedio<sup>6</sup>  
Dra. Gisele Socorro dos Santos Pompeu<sup>7</sup>  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Rosana Pereira Fernandes<sup>8</sup>  
Marinalva Cardoso Maciel<sup>9</sup>

**Resumo:** Em 2020 com as medidas de restrição à circulação de pessoas praticadas no enfrentamento à COVID-19, as Tecnologias de Comunicação e Informação tornaram-se indispensáveis à manutenção dos serviços públicos à população. Na ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) as atividades remotas aos beneficiários da ATER por plataformas digitais de comunicação possibilitam um amplo processo de inovação e aprendizagem, denominado de “ATER Digital”. Desse modo, o objetivo deste artigo é identificar e mapear as estratégias de comunicação digitais adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento dos serviços de ATER, durante a pandemia da COVID-19. A metodologia é do tipo exploratória, com delineamento levantamento (*survey*). Os principais resultados demonstraram que as estratégias de comunicação digital adotadas pelas instituições de ATER no Brasil durante a pandemia da Covid 19 foram: telefone, sites institucionais, redes sociais, canal *youtube* e *whatsapp*. A EMATER de Minas Gerais destacou-se por apresentar mais estratégias em atendimento remoto ao público de ATER.

**Palavras-chave:** Extensão rural. Comunicação digital. Pandemia da COVID-19.

<sup>6</sup> Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará, Extensionista Rural da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado Pará, [alda.lucia.remedio@gmail.com](mailto:alda.lucia.remedio@gmail.com).

<sup>7</sup> Professora na Faculdade de Educação do Campo da Universidade Federal do Pará, Campus Cametá, PA, Brasil, [giselepompeu@ufpa.br](mailto:giselepompeu@ufpa.br).

<sup>8</sup> Doutora em ciências do desenvolvimento socioambiental pela Universidade Federal do Pará. Docente colaboradora do NAEA/UFPA, EGPA e IESP, [rosaferr@uol.com.br](mailto:rosaferr@uol.com.br).

<sup>9</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da Faculdade de Estatística e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Pará, [marinalvamaciell@gmail.com](mailto:marinalvamaciell@gmail.com).

**Abstract:** In 2020, with the measures to restrict the movement of people practiced in the fight against COVID-19, the Communication and Information Technologies will become essential to the maintenance of two public services to the population. In ATER (Technical Assistance and Rural Extension), the remote activities to the beneficiaries of ATER through digital communication platforms enable a broad process of innovation and learning, called “ATER Digital. In this way, the objective of this article is to identify and map the digital communication strategies adopted by the public ATER of Brazil for the management of the accompaniment of two ATER services, during the COVID-19 pandemic. The methodology is of the exploratory type, with a survey design. The main results show that the digital communication strategies are adopted by ATER institutions in Brazil during the Covid 19 pandemic for: telephone, institutional sites, social networks, YouTube channel and WhatsApp. EMATER of Minas Gerais stands out for presenting more strategies in remote service to the ATER public.

**Keywords:** Rural extension. Digital communication. Pandemic of COVID-19.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 12.188/2010 (BRASIL, 2010), que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), conceitua Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. Para fins da referida lei, o público beneficiário da PNATER são os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos, as comunidades tradicionais, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais.

A ATER presencial disponibilizada ao público beneficiário antes da pandemia da COVID-19 foi interrompida, em função das medidas de isolamento social para reduzir o nível de contágio da doença, sendo substituída pelo atendimento virtual, que impulsionou e possibilitou um amplo processo de inovação e aprendizagem no uso de instrumentos e métodos de diálogos, trocas de conhecimentos individuais e coletivos à distância, denominados de “ATER Remota”.

Dados de pesquisa realizada no Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/PR) por Victorio *et al.* (2021) identificaram a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) na relação entre o extensionista<sup>10</sup> rural e os agricultores, especialmente o uso de telefonia

---

<sup>10</sup> Extensionista é o profissional designado pelas instituições de ATER para promover ações no âmbito social, econômico e ambiental aos agricultores, tendo como diretrizes a PNATER (BRASIL, 2010), sendo objetivo finalístico da ação extensionista o desenvolvimento sustentável do meio rural.

móvel, sendo classificado como de expressiva importância por 78% dos participantes da pesquisa, enquanto o aplicativo de conversa “*WhatsApp*”, destaca-se como o mais relevante para comunicação entre o extensionista e agricultor por 82% dos entrevistados.

Diante do exposto, a pesquisa aponta como problemática: Quais as estratégias de comunicação digital adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento da prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) durante a pandemia da COVID19?

Para responder a esta investigação científica, o artigo objetiva identificar e mapear as estratégias de comunicação digitais adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento dos serviços de ATER, durante a pandemia da COVID-19.

A hipótese é que: As estratégias de comunicação digital adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento da prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) durante a pandemia da COVID19 ocorreram por meios informais, como telefonia móvel e aplicativos de mensagens instantâneas.

O estudo é relevante por buscar responder à uma disfunção da política de ATER ocorrida na pandemia da COVID-19, pois a implementação da PNATER afastou-se dos escopos legais preconizados na Lei 12.188/2010, na qual os atendimentos são realizados ao público na modalidade presencial. O artigo 3º, que discorre, acerca dos princípios da PNATER, especificamente no inciso III, indica as metodologias que devem ser adotadas nos serviços de ATER: “adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública” (BRASIL, 2010, não paginado).

O destaque ao dispositivo da PNATER confirma que durante a pandemia do Coronavírus as instituições de ATER, para manter o atendimento ao público, desafiaram os limites estabelecidos em lei, colocando-se em uma área de risco perfeitamente aceitável, prospectando um cenário de ausência da ATER no meio rural.

Por exemplo, um dos serviços disponibilizados pela ATER que impactaria negativamente no setor rural, em caso de suspensão, seria a emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), atualmente, denominado Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), instrumento de acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que viabiliza a inserção dos agricultores familiares em 27 programas do governo federal, entre eles, linhas de crédito para financiamento agrícola e comercialização da produção agrícola pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados desta pesquisa podem ainda contribuir para fundamentação teórica à regulamentação das metodologias digitais de comunicação nos serviços de ATER no Brasil.

Nas próximas seções serão apresentadas a fundamentação teórica, na terceira seção será detalhada a metodologia da pesquisa, na quarta, os resultados e discussão. Na quinta e última seção consta a conclusão do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, será traçado um panorama da extensão rural no Brasil. Em seguida, discorre-se, acerca dos paradigmas e metodologias de comunicação na extensão rural, a fim de fazer um contraponto com a “Teoria de Autocomunicação de Massas” de Castells (2015). Ao final é

apresentado uma discussão acerca da Comunicação Digital nos Serviços de ATER na Pandemia do COVID-19.

## 2.1 Extensão Rural no Brasil

O serviço de extensão rural foi introduzido no Brasil no final da década de 40 pelo americano Nelson Rockefeller, no estado de Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), uma instituição civil, sem fins lucrativos, de direito privado, responsável por fundar e executar o serviço de Extensão Rural que tinha o objetivo de “elevar o nível de vida das famílias rurais mineiras” sendo estabelecido o uso de processos de ensino-educação para prestação de assistência técnica, econômica, social, além da elaboração de projetos técnicos para acesso a crédito, junto aos agentes financeiros (CASTRO; PEREIRA, 2017, p. 8).

Para Peixoto (2009), existem dispositivos legais que sugerem a existência de serviços de extensão rural desde o século XIX no Brasil, mas a institucionalização do serviço surgiu na segunda metade do século XX, no período do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, quando foi efetivado um acordo com o governo norte-americano para a criação do Projeto Técnico de Agricultura (ETA), uma cooperação técnico-financeira para execução de projetos de desenvolvimento rural, expandindo as ACAR's nos estados brasileiros, coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) ou Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), vinculado ao Ministério da Agricultura.

Somente em 2010, os serviços de ATER no Brasil foram regulamentados com a promulgação da Lei 12.188/2010 – Lei de ATER (BRASIL, 2010), definindo as responsabilidades, objetivos, princípios, diretrizes e dotação orçamentária para execução de ATER.

Uma das medidas para fortalecimento da ATER no Brasil, reflexo da instituição da Lei de ATER, foi a criação em 2013 da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). A agência tem como proposta difundir a “Nova ATER”, uma prestação de serviços com um viés para o desenvolvimento comunitário sustentável (AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 2018).

## 2.2 Paradigmas e Metodologias de Comunicação na Extensão Rural

Bordenave (1988) aponta que o meio rural passou por cinco modelos de desenvolvimento: a difusão de conhecimento, o pacote tecnológico, a inovação induzida pelo mercado, o da organização/participação e da mudança estrutural. Para o autor, os três primeiros modelos estão interligados, perpassando pela etapa de difusão de técnicas aos agricultores, posteriormente, colocam à disposição deles um pacote de inovações em agropecuária, por fim o mercado determina os sistemas produtivos a serem implantados pelo produtor, o cumprimento dessas etapas seriam requisitos suficientes para o progresso do meio rural o progresso do campo. Enquanto os dois últimos modelos consideram indispensáveis o papel da comunicação, seguido de mudanças nas estruturas político-social e da integração entre os modelos para se pensar em desenvolvimento rural.

Nesse sentido, as intervenções da ATER ao público beneficiário, em geral, acontecem em uma modalidade de comunicação presencial, no entanto entre os anos de 2020/2021, em função da pandemia da COVID-19, decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), as metodologias presenciais de ATER migraram para uma modalidade digital, em um esforço para evitar a suspensão serviços às famílias do meio rural, mesmo diante de desafios como o déficit digital no país,

especialmente na Amazônia, resultado da formação institucional da região, de caráter meramente extrativista, em que os investimentos em produção científica e tecnológica não são priorizadas, sendo importados das regiões sul e sudeste do país. Assim, no século XXI, a Amazônia é dependente de uma trajetória histórica de subdesenvolvimento, conforme discorre Douglas North (2018, *apud* COSTA, 2019).

Segundo Zuin *et al.* (2022), na pandemia de COVID-19, os serviços e produtos desenvolvidos e ofertados presencialmente pela ATER foram substituídos para um formato digital participativo, mas não podem se resumir ao suporte tecnológico denominado “Agricultura 4.0”, mas parte-se de uma concepção de fundamentos pedagógicos dialógicos e participativos, portanto, o técnico ou agente de extensão é também educador e cria ambientes de ensino-aprendizagem.

Para Milanez *et al.* (2020), a ausência de conectividade no campo pode ser apreendida pelos dados do Censo Agropecuário 2017, que identificou que somente 28% dos estabelecimentos rurais tinham acesso à internet em 2017. Entre as regiões no Brasil, o déficit na cobertura de rede de internet é mais significativo: no Distrito Federal 77% possuem internet, enquanto em Roraima e Amazonas 11% e no Pará 12%, evidenciando que as disparidades regionais continuam latentes no país, sejam elas: tecnológica, política, científica, social, econômica e na oferta de serviços.

### 2.3 O Modelo de Autocomunicação de Massas de Castells

Para Castells (2015), a comunicação social, por meio de uma conectividade sem fios, converteu-se numa plataforma de difusão de muitos tipos distintos de produtos digitalizados. O autor destaca que as plataformas digitais de comunicação como, *Whatsapp, Youtube, Spotify, Facebook, Instagram, Blogs*, dentre outras, são consideradas formas de comunicação de massa por terem o potencial de atingir uma audiência global, mas ao mesmo tempo, é uma comunicação pessoal, já que é gerada pela própria pessoa, que é também quem decide o potencial receptor da mensagem, e por isso, ele a chama de “Autocomunicação”.

O modelo de “Autocomunicação de Castells” (2015) pois o autor enfatiza que essa forma de comunicação social, por meio de uma conectividade sem fios, converteu-se numa plataforma de difusão de tipos distintos de produtos digitalizados, entre eles, o atendimento aos cidadãos pelas instituições públicas, com o compartilhamento de informações, notícias e orientações e, ainda, abarcam a diversidade de atividades humanas, desde as redes de apoio pessoal, tarefas profissionais e acadêmicas, até a mobilização política e social, sendo a principal característica desse novo modelo de comunicação, a conectividade permanente para manter os serviços em funcionamento.

### 2.4 Comunicação Digital nos Serviços de Ater na Pandemia do Covid-19

Segundo Viana (2021), a revolução digital impacta na administração pública e transforma gradualmente as atividades prestadas pelo Estado, mas também vem acompanhada de desafios e de necessidades que surgem à medida que as tecnologias evoluem.

Para Buainain, Cavalcante e Consoline (2021) indicadores de acesso à informação e de disponibilidade de infraestrutura de internet revelam que o meio rural, em geral, ainda não entrou no século XXI, especialmente em se tratando de agricultura familiar, pois em 2020 somente 9% dos estabelecimentos contavam com internet, 31,4% utilizavam o rádio e 51,6% dispunham de TV em suas propriedades.

Para Ziegler *et al.* (2021), o hiato digital rural-urbano no Brasil chega a 35%, sem considerar o padrão de renda do agricultor, o recorte por regiões do país, o tamanho da propriedade rural, entre

outros fatores que elevariam esse déficit. Segundo os autores aproximadamente 77 milhões de moradores rurais, de 24 países da América Latina e do Caribe não tem conectividade com os padrões de qualidade mínimos para acessar a serviços públicos e, corrigir essas disparidades no futuro imediato, tornou-se um desafio diante da recessão provocada pela pandemia da COVID-19.

Sendo a população rural o principal público da PNATER, os quais foram impactados negativamente pela pandemia da COVID-19, as instituições de ATER modificaram suas atuações presenciais e, deram lugar a uma modalidade remota possibilitando aos beneficiários acessar aos programas governamentais a nível federal e estadual.

O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) durante a pandemia da COVID-19 instituiu o programa “ATER Digital”, visa “fortalecer e ampliar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, por meio da ampliação do uso de TIC’s nas ações desenvolvidas pelas entidades de ATER e do agro brasileiro.” (BRASIL, 2021, não paginado).

Entre os anos de 2020/2021 os recursos do programa foram investidos na estruturação, modernização, organização e desenvolvimento de sistemas e de aplicativos das instituições públicas e privadas de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural viabilizados às instituições pela ANATER.

Na conjuntura pandêmica, o MAPA, enquanto instituição superior e responsável pela formulação e supervisão da PNATER, não definiu estratégias de efeitos imediatos para a manutenção dos serviços de ATER, assim como a ANATER e ASBRAER, que têm a função social de coordenar, estimular e implementar ações de ATER. Nos anos de 2020-2021 as entidades estaduais públicas de ATER atuaram independentes de prerrogativas do executivo federal na execução de ATER Remota, adotando estratégias de atendimentos das mais simples as mais complexas, ou seja, de chamada telefônica via celular ao desenvolvimento de aplicativos *mobile* (BRASIL, 2021).

Segundo Zuin *et al.* (2022), da regulamentação à prática da ATER Digital, ocorreram intensas discussões nas organizações privadas e governamentais de ATER, passando pelas universidades e centros de pesquisas. A discussão de uma proposta de ATER acessível a todos os públicos do meio rural coincidiu com a crise sanitária da COVID-19, acelerando a introdução de diálogos, conexões e linguagens via web entre agricultor e ATER.

Na próxima seção, serão aprofundadas as discussões quanto as principais estratégias de comunicação digital praticadas pelas instituições de ATER do país durante a pandemia da COVID-19.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é caracterizada pelo método hipotético-dedutivo, em que se identifica uma disfunção social, formulando-se uma resposta provisória que poderá ser confirmada ou negada com os resultados da pesquisa. Segundo Gil (2002), uma pesquisa deve ser classificada quanto ao seu objetivo, sendo assim, esta pesquisa adequa-se à classificação exploratória, pois busca o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Quanto ao delineamento, é do tipo levantamento (survey).

A pesquisa teve como recorte espacial da análise, as entidades de ATER pública das vinte e sete unidades federativas do Brasil, a fim de identificar as experiências em atendimento remoto, por meio de plataformas digitais de comunicação ao público da ATER entre os anos de 2020-2021, durante a pandemia da COVID-19.

Na coleta de dados para definir as estratégias de comunicação digitais adotadas pelas ATER's, durante a pandemia do Coronavírus foram utilizadas duas técnicas: 1. Pesquisa documental, com varreduras nas *home pages*, redes sociais e canais do *Youtube* das instituições de ATER e organizações vinculadas aos serviços de ATER, em buscas de relatórios, notícias, legislações e vídeos que remetessem ao período pandêmico; 2. Pesquisa bibliográfica no catálogo de teses e dissertações e nos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Para as análises dos resultados do mapeamento das estratégias de comunicação digital implementadas pelas instituições de ATER do Brasil, durante a pandemia da COVID-19, empregou-se as técnicas da estatística descritiva, nas quais os dados foram tabulados e categorizados. Em seguida, as informações foram organizadas na forma de tabelas e gráficos, sendo apresentados valores absolutos e relativos. Os programas utilizados para criação e edição das tabelas e gráficos foram os do pacote *Office* da *Microsoft*, *Word* e *Excel*, versão 2010 e para aplicação dos testes estatístico, *Bioestat* versão 5.3.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados os resultados sobre as estratégias de comunicação digital para gestão da ATER no Brasil durante a pandemia da COVID-19, com recorte por região, indicando as instituições que se destacaram em atendimento remoto.

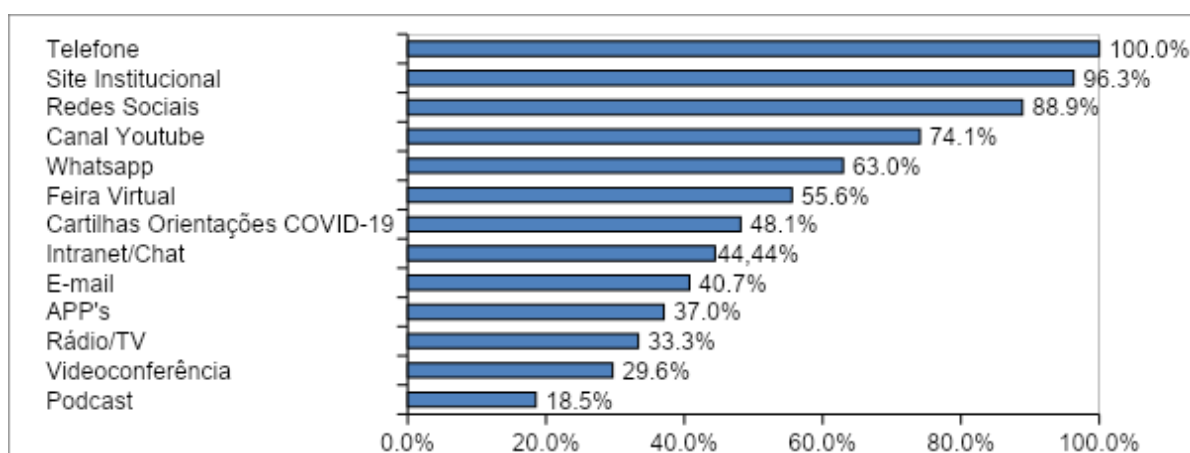
A pesquisa nos canais digitais das entidades de ATER do país indicaram 13 estratégias digitais de comunicação mais para atendimento ao público da ATER: gravação de *Podcast*; *App's* para celulares; orientação técnica e solicitações de serviços por *E-mail*, *Intranet/Chat* no site institucional e pelo aplicativo *Whatsapp*; conteúdos informativos veiculados por Rádio/TV; reuniões, cursos, palestras transmitidos por videoconferência; chamada de voz via telefone; promoção de feiras virtuais de comercialização dos produtos agropecuários e não-agropecuários; transmissão de conteúdos técnicos em canais do *Youtube*; elaboração de cartilhas digitais de prevenção à COVID-19, postagens nos sites institucionais e redes sociais oficiais.

Considerando as 13 possíveis principais estratégias adotadas para manter os serviços aos beneficiários da ATER durante a pandemia da COVID-19, somente o contato via telefone móvel ou fixo foi utilizado por 100% das entidades de ATER. Seguido de postagens de conteúdos informativos nas *home pages* oficiais, sendo disponibilizado por 96,6% das ATER's. Somente o site do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de *Roraima* (IATER/RR) não apresentou informações aos usuários, em função de ataque cibernético que impedia acessar a página da *web*.

Aproximadamente 89% das instituições pesquisadas disponibilizaram informações nas redes sociais à época do estudo, intercalando entre informações técnica, alertas sobre a pandemia do Coronavírus e notícias institucionais. Nos canais do *Youtube* das redes de ATER foram transmitidas

*lives*, *Webinar*<sup>11</sup>, cursos, dia de campo por 74,1% das entidades de ATER. O aplicativo de mensagens *WhatsApp* foi adotado como mecanismo de atendimento ao público de ATER por 63% das instituições. Enquanto as estratégias menos aplicadas pela ATER foram as transmissões via Rádio/TV, somente 33% das instituições aderiram a essas metodologias de comunicação digital, provavelmente por requerer infraestrutura tecnológica e financeira para terceirização de horários nas emissoras de Rádio/TV; a videoconferência configurou-se como a estratégia digital de comunicação eleita por 29,6% das ATER's do país; em último lugar o *Podcast*, estratégia em comunicação digital aplicada por 18,5% das empresas pesquisadas que, embora sejam uma inovação em atendimento, sob o ponto de vista da acessibilidade, o formato exige *login* em plataformas como o *spotify*, *deezer* ou *soundcloud* que ainda não é popularizado no meio rural (Figura 1).

**Figura 1** – Estratégias digitais de comunicação da ATER no Brasil em 2020-2021



Fonte – Dados da Pesquisa (2022).

Necessário um destaque a duas estratégias que não figuram entre as mais adotadas pela ATER, mas são indispensáveis na etapa final das cadeias produtivas agropecuárias, que são os canais para comercialização da produção, somente 55,6% das entidades assessoraram o público da ATER a comercializarem, por meio de feiras virtuais, ou venda direta ao PAA e PNAE, provavelmente, por não ser um dos escopos de atuação das instituições de ATER, conseqüentemente não dispõem de profissionais habilitados para a atuarem nesse segmento, principalmente se viabilizados por plataformas digitais de comunicação.

A segunda estratégia de relevância, mas priorizada por pouco mais de 48% das ATER's, refere-se à elaboração de cartilhas digitais ou folders ou alertas nas páginas da web de prevenção à COVID-19. Embora as emissoras de rádio e Televisão e instituições ligadas ao Ministério da Saúde (MS) tivessem o papel de veicularem campanhas educativas de enfrentamento ao Coronavírus, era fundamental um material de divulgação focado no trabalhador do rural, de linguagem mais acessível, pois a desinformação poderia tornar as demais estratégias digitais de comunicação ineficazes, em caso de ausência do agricultor das atividades agropecuárias.

<sup>11</sup> Webinar: modalidade de seminários transmitidos pela internet.



No quadro 1, a partir do quantitativo de estratégias de comunicação digital utilizadas por cada instituição de ATER pública do país, elaborou-se *rankings*, indicando o desempenho das ATER's dentro de suas respectivas regiões, entre as grandes regiões do país e no âmbito nacional.

**Quadro 1 – Ranking Regional e Nacional de Estratégias de Comunicação Digital por Instituição de ATER**

Instituição de ATER por Grande Região	Quantidade de estratégias digitais de comunicação	Ranking Regional	Ranking entre as grandes regiões	Ranking Nacional
<b>Centro-Oeste</b>				
AGRAER/MS	8	2°	3°	4°
EMATER/DF	10	1°		2°
EMATER/GO	10	1°		2°
EMPAER/MT	6	3°		6°
<b>Nordeste</b>				
EMATER/RN	6	4°	4°	6°
AGERP/MA	8	2°		4°
BAHIATER/BA	10	1°		2°
EMATER/AL	7	3°		5°
EMATERCE/CE	8	2°		4°
EMATER/PI	5	5°		7°
EMDAGRO/SE	5	5°		7°
EMPAER/PB	6	4°		6°
IPA/PE	8	2°		4°
<b>Norte</b>				
EMATER/AC	2	7°	5°	9°
EMATER/PA	7	3°		5°
EMATER/RO	8	2°		4°
IATER/RR	3	6°		8°
IDAM/AM	6	4°		6°
RURALTINS/TO	9	1°		3°
RURAP/AP	5	5°		7°

<b>Sudeste</b>				
INCAPER/ES	9	<b>2°</b>	<b>1°</b>	<b>3°</b>
CATI/SP	7	<b>3°</b>		<b>5°</b>
EMATER/MG	13	<b>1°</b>		<b>1°</b>
EMATER/RIO	7	<b>4°</b>		<b>6°</b>
<b>Sul</b>				
EMATER/RS – ASCAR	10	<b>1°</b>	<b>2°</b>	<b>2°</b>
EPAGRI/SC	9	<b>2°</b>		<b>3°</b>
IDR/PR	6	<b>3°</b>		<b>6°</b>

Fonte – Dados da pesquisa (2022).

Reportando-se primeiramente aos serviços remotos prestados pelas instituições de ATER nas cinco grandes regiões do país entre os anos de 2020/2021, observa-se que, as EMATER’s de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e Distrito Federal e a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural - BAHATER são as empresas que demonstraram o melhor desempenho no Brasil, no período em questão, sendo que a EMATER/MG apresentou todos os 13 tipos de recursos digitais de comunicação identificadas na pesquisa.

As empresas que menos disponibilizaram recursos digitais para o atendimento ao agricultor familiar à época da pandemia foram o IATER/RR e a EMATER/AC, as entidades apresentaram três e duas estratégias digitais de comunicação, respectivamente, para atendimento aos beneficiários da ATER.

Analisando regionalmente, no Centro-Oeste, as instituições que apresentaram um atendimento digital mais completo foram as EMATER’s do DF e do estado de Goiás, com 10 tipos de estratégias digitais de comunicação disponibilizadas durante a pandemia. No Nordeste se destacaram em atendimentos digitais a BAHATER, a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), a EMATER do Ceará e o Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA). Já na Região Norte o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS) apresentou a maior quantidade de tipos de estratégia, 9 dos 13 apresentados, seguida pelas EMATER de Rondônia e do Pará, com 8 e 7 tipos de atendimento disponibilizados ao público à época da pandemia, respectivamente. No Sudeste a EMATER de Minas Gerais é a instituição de maior evidência disponibilizando entre os anos de 2020-2021, os 13 canais de atendimento digital ao agricultor familiar, seguido pelo INCAPER com 09 estratégias digitais.

Na Região Sul, a EMATER do Rio Grande do Sul e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), possibilitaram ao público de ATER 10 e 09 canais digitais de atendimento, respectivamente durante o período pandêmico do Coronavírus. Quanto ao recorte entres as grandes regiões, as instituições que lideram o ranking de estratégias foram as regiões Sul e Centro-Oeste, seguida da região sudeste, na 2ª colocação e região nordeste na 3ª colocação. O menor desempenho foi da região norte, posicionado em 4º lugar no ranking (Quadro 4).

Dados da EMATER/MG (MINAS GERAIS, 2020) indicam que os extensionistas da empresa produziram vídeos com informações técnicas, reportagens, *podcasts*, além da intensificação da comunicação com os produtores por grupos de *WhatsApp*, tornando-se um importante canal para comercialização da produção agropecuária. A EMATER/MG (MINAS GERAIS, 2020) instituiu na empresa, “O Plantão Técnico”, atendimento *on-line*, via celular, *Facebook* e *Instagram*, e em 2020 alcançou a marca de 1973 atendimentos por meio dessa modalidade de comunicação digital, além de promover *lives*, *webinars* e eventos virtuais no mesmo ano.

De acordo com dados da Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (SERGIPE, 2020), a televisão é considerada o meio de comunicação e informações mais utilizado pelo público dos 56 municípios pesquisados na zona rural sergipana, totalizando 94,6% de expectadores. Enquanto o serviço de telefonia móvel é utilizado por 98,6 % dos entrevistados, infere-se ser o principal meio de comunicação digital utilizado entre ATER e agricultores. Em relação ao serviço de internet, constatou-se que, 76,5% das regiões pesquisadas dispõem de acesso à internet para acessar *WhatsApp* e redes sociais, ou seja, potencialmente o público das regiões pesquisadas pode ser atendido pela EMDAGRO, através dessas plataformas digitais de comunicação.

Para Victorio *et al.* (2021), no Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/Paraná), as metodologias presenciais foram adaptadas às mudanças tecnológicas. As plataformas digitais comunicação como o *Youtube* e *Facebook* são formas de interação utilizadas pelos extensionistas do instituto e, podem configurar-se como indicativo de políticas para regulação do uso dessas ferramentas.

Coriolano, Oliveira e Fernandes (2021) concluíram em suas pesquisas sobre ATER remota, no Sertão do Araripe/CE que as TIC’S não substituem os momentos presenciais, mas complementam e fortalecem a presença física do extensionista. Segundo os autores, o primeiro contato entre a extensão e os agricultores pode iniciar com um diálogo pelo aplicativo de mensagens *WhatsApp* para agendamento da atividade presencial, na qual extensionistas e beneficiários da ATER definem as propostas de intervenção à comunidade.

Em 2020, a ATER do estado do Rio de Janeiro precisou reestruturar a modalidade de atendimento presencial para o uso de tecnologias digitais de comunicação, inserindo metodologias como: a videoconferências, cursos e cartilhas em formatos digitais (RIO DE JANEIRO, 2020). Na instituição o atendimento e monitoramento das atividades de ATER digital, por meio de computadores e telefones celulares com acesso à internet, assim como de aplicativos e softwares institucionais permitiu a continuidade dos serviços de ATER aos agricultores familiares e, manutenção dos serviços pelos extensionistas da instituição como: emissão e renovação de DAP; emissão de declaração e carteira de produtor rural; elaboração, aprovação e renegociação de dívida de crédito rural, entre outros.

O Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), em meio aos impactos da pandemia da Covid-19, adaptou as metodologias presenciais para um modelo de comunicação digital para dar continuidade às ações da ATER. Sendo assim, em 2020 o instituto contabilizou 9.788 atendimentos digitais, por meio de chamada telefônica, aplicativos de mensagens, o *WhatsApp*, *e-mails*, entre outras. Além das metodologias mencionadas, a instituição realizou transmissões de conteúdos técnicos via *Youtube*, promoveu cursos e *webinars*. Segundo Silva e Rocha (2021), mesmo as ações programadas para 2020 tendo sido executados cursos,

palestras, reuniões e seminários, no formato *online*, houve uma redução no número de agricultores assistidos pelo instituto.

Apesar da impossibilidade de mensurar a qualidade dos serviços ofertados por plataformas digitais de comunicação ao público da ATER do país nos anos de 2020-2021, a partir das perspectivas das desigualdades regionais no país, infere-se que as instituições de destaque em atendimento remoto, concentram-se nas regiões sul e sudeste, as quais historicamente despontam em relação as demais regiões em desenvolvimento científico, tecnológico, industrial, além de deterem os maiores PIB's do país, segundo dados do IBGE (2021), em 2021 essas regiões alcançaram PIB de valores entre R\$ 682.786 a R\$ 2.377.639.

Diniz e Clemente (2021) constataram que o acesso ao serviço de ATER no País perpassa também por desigualdades regionais, sendo em geral de natureza classista, sexista, racista e regionalista, ou seja, o público de ATER localizado nas regiões menos dinâmicas socioeconomicamente, como o Norte e o Nordeste, possuem menores índices de atendimento presencial, consequentemente tem reflexos no atendimento digital.

Após uma breve análise indicou-se a instituição de ATER em cada grande região do país que apresentou estratégias digitais de comunicação, acessíveis e funcionais ao público da ATER, especialmente os empreendimentos de base familiar. Na região sudeste, a EMATER/MG demonstrou o melhor desempenho entre as instituições, a mesma debate a temática “ATER Remota” desde 2019 com o lançamento do programa “Agricultura 4.0<sup>12</sup>: O Futuro da Agropecuária e Extensão Rural”. Um dos objetivos do programa é a criação da plataforma digital “Deméter”, a qual viabiliza ao técnico da empresa um sistema para auxiliar nas atividades, podendo ser acessado pelo computador, *tablet*, celular em substituição às planilhas e formulários (MINAS GERAIS, 2019).

No cenário da pandemia do Coronavírus, a EMATER/MG adaptou o livro de sua autoria, “Metodologias Participativa de Extensão Rural” – MEXPAR para: “Metodologias Participativa de Extensão Rural 4.0”, com o objetivo de atender aos agricultores durante o período de distanciamento social. Segundo a EMATER/MG (MINAS GERAIS, 2020), o documento se propõe a apresentar e descrever algumas ferramentas digitais aplicáveis ao trabalho de ATER, as quais consideram os processos participativos e compartilhados de experiências, como condição para a apropriação do conhecimento e sua ressignificação na prática social. Entre as principais práticas digitais estão: multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de áudio e vídeo, ferramentas digitais para comercialização virtual, realização de *lives*, videoconferências e *Webinar*, produção de vídeos, e promoção de dia de campo virtual (MINAS GERAIS, 2020).

Na região Sul do país, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI) é a entidade destaque em oferecer comunicação digital para atendimentos aos agricultores, dispendo de um aplicativo que remonta o ano de 2016, o “EPAGRI Mobi”, disponibilizado na “*Google Play*” de *smartphones*, até 2022 mais de 10.000 usuários fizeram *downloads* do aplicativo. A EPAGRI possui pelos menos mais nove aplicativos com informações agrícolas e meteorológicas para baixar no

---

<sup>12</sup> Agricultura 4.0: O termo “**Indústria 4.0**” é originário da Alemanha, especificamente na Feira de Hannover, em 2011, como forma de sintetizar as mudanças promovidas nos processos industriais, por meio da informatização. A Agricultura 4.0 emprega métodos computacionais de alto desempenho, rede de sensores, comunicação máquina para máquina (M2M), conectividade entre dispositivos móveis, computação em nuvem, métodos e soluções analíticas para processar grandes volumes de dados e construir sistemas de suporte à tomada de decisões de manejo (LIMA; GOMES, 2020; MASSRUHÁ; LEITE, 2019).

“Google Play”. Além de *softwares*, o site da instituição mantém um link de comunicação com o agricultor, o “Minha Epagri” para solicitação de orientações técnicas (SANTA CATARINA, 2020).

Informações do Balanço Social da EPAGRI (SANTA CATARINA, 2020) apontam que durante o ano de 2020 foram disponibilizados para o público da ATER mais de 40 mil vagas em cursos on-line em diversas áreas, contando com a participação de 7 mil pessoas. Transmissões no canal do *Youtube* da empresa atingiram às comunidades rurais do Rio Bonito 1 e Agrolândia, distantes cerca de 200km da capital do estado, Florianópolis, o canal existe desde 2014 possui mais de 270.000 inscritos, um dos vídeos mais assistidos, tem 10.000 visualizações, postado em 27/03/2021, período do segundo pico da COVID-19, no estado de Santa Catarina (2021), conforme decreto 1.172/2021 que “estabelece novas medidas de enfrentamento da COVID-19”, permitindo inferir que, o canal cumpriu a função de orientar ao publicar de ATER, por meio de uma plataforma digital de comunicação.

Segundo informações do site institucional da EPAGRI (SANTA CATARINA, 2020), a empresa conta também com um programa de rádio, no aplicativo *Soundcloud* e *Spotify*, o “Panorama Agrícola” com informações agrícolas do estado, além do programa de TV, “SC agricultura”, transmitido por canais conectado à antena parabólica, objetivando alcançar as comunidades da zona rural do estado de Santa Catarina. Ressalta-se que tecnologias digitais de comunicação vêm sendo implementadas pela EPAGRI antes da pandemia do Coronavírus, sendo intensificada e ampliada a utilização para atender a um número maior de beneficiários da ATER.

Na região centro-oeste, a EMATER Goiás (GOIÁS, 2020) desenvolveu para os agricultores do estado, o aplicativo “EMATER *Mobi*” para *download* no *google*, que demonstrou ser o mais acessível e funcional ao público da ATER por disponibilizar interação em tempo real com a equipe de extensionistas. O “Plantão técnico *on-line*”, o “Fale com um técnico”, simulador de crédito, além de transmissões de notícias pela “Rádio EMATER”, os demais *apps* criados pelas ATER’s são uma extensão de seus respectivos sites institucionais. Segundo informações do site da EMATER Goiás (2021), as transmissões da “Rádio EMATER” passaram a ser transmitidas pela plataforma digital de comunicação “*Spotify*”. A instituição prestou assessoramento aos agricultores na comercialização por “*Delivery*” e também acesso para concorrerem aos editais dos mercados institucionais de comercialização da produção agropecuária, o PAA e PNAE (GOIÁS, 2020).

No norte do país, a EMATER do estado de Rondônia (2020) iniciou sua atuação na pandemia planejando ações direcionadas ao corpo técnico, por meio do sistema de “Capacitação em Serviços de Ater – CAPES”, ocorreram treinamentos e a definição das estratégias digitais de comunicação ao público da ATER. A segunda etapa de planejamento envolveu a criação do aplicativo, “Minha Emater-RO”, plataforma que o beneficiário da ATER mantinha contato com os extensionistas da empresa para solicitar informações e atendimento, acessar dados do calendário agrícola do estado, notícias do meio rural e cenário nacional e internacional. O canal do *Youtube* da EMATER/RO armazena vídeos de informações técnicas do setor agropecuário e a reprodução do *podcast*, “Ematercast” (RONDÔNIA, 2021).

No levantamento bibliográfico não se pode afirmar de forma contundente se as TIC’s implementadas nos serviços de ATER durante a pandemia da COVID-19 atenderam às expectativas do público, assim como não foi possível identificar os resultados alcançados, a partir dessas estratégias de atendimento, pois análises qualitativas e quantitativas perpassam por metodologias de investigação *in loco*, especialmente se tratando de uma inovação tecnológica, ainda incipiente no acompanhamento técnico da ATER.

## 5 CONCLUSÃO

A ausência de diretrizes do governo federal sobre modelos de comunicação digital em atendimento aos beneficiários na pandemia da COVID-19 promoveu a criação de estratégias a partir das realidades locais, por parte das prestadoras públicas de ATER, com destaque para o aplicativo de mensagens *Whatsapp*. As regiões sul e sudeste destacaram-se no *ranking* das estratégias em comunicação digital, por apresentarem maior número de recursos digitais para manter o atendimento de ATER aos beneficiários. A EMATER/MG demonstrou o melhor desempenho entre as instituições do País, devido o maior número de estratégias disponibilizado, além de discutir a inclusão da “ATER Remota” no planejamento de suas ações desde 2019.

O resultado da pesquisa pode ser encaminhado como proposição de “Projeto de Lei Complementar” (PL) à Lei 12.188/2010 (Lei de ATER), objetivando regulamentar o uso de “Tecnologias Digitais de Comunicação e Informação” nos serviços de ATER, em função de não serem previstos na referida lei instrumentos que viabilizem a implementação da tecnologia nos atendimentos às famílias beneficiárias da PNATER.

## 6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Construindo uma nova ATER**. Brasília: Amd Serviços Corporativos, 2018. 60 p. Disponível em: [anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia\\_Nova\\_Ater.pdf](http://anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia_Nova_Ater.pdf). Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Relatório de Gestão**. Brasília: MAPA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/exercicio-2021/relatoriogestao2021.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é comunicação rural**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 53 p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/345318896/BORDENAVE-O-Que-e-Comunicacao-Rural>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BUAINAIN, A. M.; CAVALCANTE, P.; CONSOLINE, L. **Estado atual da agricultura digital no Brasil: Inclusão dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais**. [S.l.]: CEPAL, 2021.

Disponível em:

<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46958-estado-atual-agricultura-digital-brasil-inclusao-agricultores-familiares>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/tf\\_2343.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/tf_2343.PDF). Acesso em: 22 maio 2022.

CORIOLOANO, J. W. G.; OLIVEIRA, L. M. S. R.; FERNANDES, E. S. Impacto da pandemia Covid-19 na agricultura familiar agroecológica no território do Sertão Araripe em Pernambuco. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*, 1.

2021, Tupã. **Anais [...]. Tupã**: ANAP, 2021. p. 317-327. Disponível em:

<https://www.eventoanap.org.br/data/inscricoes/8699/form4372251854.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

COSTA, E. J. M. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

DINIZ, R. F.; CLEMENTE, E. C. A geografia do acesso ao serviço de orientação técnica pelos agricultores familiares no Brasil e no estado de Goiás: uma análise espaço-temporal dos dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017. **Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 128-160, mar. 2021.

MINAS GERAIS. EMATER. **Relatório de Administração**. Belo Horizonte: EMATER Minas Gerais, 2020. Disponível em:

[https://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/REL\\_ATIVIDADE/relatorio\\_de\\_administracao\\_2020.pdf](https://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/REL_ATIVIDADE/relatorio_de_administracao_2020.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

MINAS GERAIS. EMATER. **Agricultura 4.0: o futuro da agropecuária e extensão rural**. Belo Horizonte: EMATER MG, 2019. Disponível em:

[https://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/agricultura-40-o-futuro-da-agropecuaria-e-extensaorural/?flagweb=novosite\\_pagina\\_interna&id=24568](https://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/agricultura-40-o-futuro-da-agropecuaria-e-extensaorural/?flagweb=novosite_pagina_interna&id=24568). Acesso em: 05 maio 2022.

RIO DE JANEIRO. EMATER. **Relatório de Atividades 2020**. Rio de Janeiro: EMATER, 2020.

Disponível em: <http://www.emater.rj.gov.br/relatorioatividadecorr20.pdf>. Acesso em: 07 maio 2022.

RONDÔNIA. EMATER. **Assistência técnica à agricultores familiares de Rondônia foi essencial para o fortalecimento do setor produtivo durante a pandemia**. Porto Velho: EMATER, 2021.

Disponível em:

<http://www.emater.ro.gov.br/ematerro/2021/03/28/assistencia-tecnica-a-agricultores-familiares-de-rondonia-foi-essencial-para-o-fortalecimento-do-setor-produtivo-durante-a-pandemia/#:~:text=Mes>

mo%20neste%20ano%20de%20pandemia.aos%20p%C3%BAblicos%20atendidos%20pela%20instiui%C3%A7%C3%A3o. Acesso: 07 maio 2022.

GOIÁS. EMATER. **Emater MOBI se apresenta como solução ao produtor rural goiano**.

Goiânia: EMATER, 2020. Disponível em:

<https://www.emater.go.gov.br/wp/emater-mobi-se-apresenta-como-solucao-ao-produtor-rural-goiano/>. Acesso em: 09 maio 2022.

GOIÁS. EMATER. **Rádio Emater está de volta em formato de podcast**. Goiânia: EMATER, 2021. Disponível em:

<https://www.emater.go.gov.br/wp/radio-emater-esta-de-volta-em-formato-de-podcast/>. Acesso em: 09 maio 2022.

SERGIPE. Empresa de Desenvolvimento Agropecuário. **Sondagem sobre Impacto da Covid-19 na Agricultura Familiar de Sergipe**. Aracaju: EMDAGRO Sergipe, 2020. Disponível em:

<https://www.emdagro.se.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/RELAT%C3%93RIO-FINAL.pdf>. Acesso em: 08 maio 2022.

SANTA CATARINA. EPAGRI. **Balço social**. Florianópolis: EPAGRI, 2020. Disponível em:

[https://docweb.epagri.sc.gov.br/pub/DOC\\_48772.pdf](https://docweb.epagri.sc.gov.br/pub/DOC_48772.pdf). Acesso em: 07 maio 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

IBGE. **Produto Interno Bruto do Brasil**: 2021. Rio de Janeiro, IBGE, 2021. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 07 fev. 2023.

LIMA, F. R.; GOMES, R. Conceitos e tecnologias da indústria 4.0: uma análise bibliométrica. **Rev. Bras. Inov.**, Campinas, v. 9, p.1-30, 2020.

MASSRUHÁ, S. M. F. S.; LEITE, M. A. A. **Agro 4.0**: rumo à agricultura digital. In: MAGNONI JÚNIOR, L. *et al.* (orgs.). **JC na Escola Ciência, Tecnologia e Sociedade**: mobilizar o conhecimento para alimentar o Brasil. 2. ed. São Paulo: Centro Paula Souza, 2017.

MILANEZ, A. Y. *et al.* Conectividade rural: situação atual e alternativas para superação da principal barreira à agricultura 4.0 no Brasil. **BNDÉS**: Agricultura e telecomunicações, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 7-43, set. 2020. Mensal. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20180/1/PR\\_Conectividade%20rural\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20180/1/PR_Conectividade%20rural_BD.pdf). Acesso em: 15 maio 2022.

PEIXOTO, M. **A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas**. Orientadora: Ana Célia Castro. 2009. 331 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de



Janeiro, Seropédica, 2009. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/tede/721>. Acesso em: 13 maio 2019.

SILVA, Tadeu da; ROCHA, Josiene Freire (org.). **Relatório de Gestão 2020**. Vitória: Incaper, 2021. 51 p. Disponível em: <https://incaper.es.gov.br/Media/incaper/PDF/Relat%C3%B3rio%20Anual/relatorio-gestao-incaper-2020.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.

VICTORIO, A. M. *et al.* Importância das ferramentas de tecnologias de informação e comunicação na Extensão Rural Pública no Paraná. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 10. 2021, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/21360/1192613330>. Acesso em: 07 maio 2022.

VIANA, A. C. A. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, v. 8, n. 1, p. 115-136, jan. 2021. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/10330>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ZIEGLER, S. *et al.* **Conectividade rural na América Latina e no Caribe**: uma ponte para o desenvolvimento sustentável em tempos de pandemia. [S. l.]: IICA, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://iica.int/sites/default/files/2020-10/BVE20108887p.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

ZUIN, L. F. S. *et al.* **Ater digital participativa**: metodologias pedagógicas e exemplos de aplicação. Campina Grande: Eduepb, 2022. 190 p. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/wp-content/uploads/2017/10/ATER-Digital-Participativa-metodologias-pedagogicas-e-exemplos-de-aplicacao-PDF-Universidade-da-Paraiba.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

## IMPLEMENTANDO A EDUCAÇÃO CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (SESPA) NA PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES DE SEUS COLABORADORES

**André Luis Corrêa Magno**

Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará - Sesp  
*alcmagno@yahoo.com.br*

**Thany Elly Oliveira Vanzeler**

Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará - Sesp  
*thany.elly@gmail.com*

**Resumo:** O artigo relata a temática da Educação Corporativa para a potencialização dos recursos humanos, especificamente da Secretaria de Saúde do Estado do Pará – SESPA, para validação da temática, buscou-se aplicar uma enquete entre os agentes públicos, como forma de avaliar se a baixa procura pelas capacitações oportunizadas pela Secretaria apresentam baixa adesão por não terem estímulos suficientes para aderirem sua participação e/ou por falta de incentivo para realizá-los, devido a outras ocupações profissionais e pouco incentivo da chefia imediata.

**Palavras-chave:** Pesquisa científica. Artigo científico. Normas da ABNT.

### 1 INTRODUÇÃO

Administrar ou gerir bem os recursos disponíveis objetivando potencializar as ações que uma empresa privada e, principalmente a pública, se propõe realizar é fundamental para a consolidação de sua *performance* no nicho de mercado em que atua. No caso de uma empresa pública, estadual e da área da saúde, como a Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará – SESPA, tal característica eleva-se exponencialmente em significado e relevância por sua incontestável função social; conseqüentemente, para isso é fundamental que todo planejamento que vise garantir a eficiência nas atividades a que sua função se destina, como a de criar condições ótimas que proporcionem bom atendimento aos cidadãos/contribuintes em um vasto leque de especificidades relacionadas à saúde, também direcione esforços para garantir o desenvolvimento de habilidades para seu recurso mais importante, seus servidores.

Diante da relevância do tema, observa-se que uma empresa desse porte deveria manter políticas voltadas para a prática da educação continuada e, que no âmbito empresarial também é conhecido como Educação Corporativa – EC ou empresarial, *indoor* e *outdoor*. Ocorre que, infelizmente a manutenção de políticas de governança com este fim, via de regra, não são perenes, haja vista que, por inúmeras razões acabam sendo secundarizadas ou mesmo descontinuadas. Pois depende fundamentalmente do “momento” e do “entendimento” que cada gestão tem sobre a importância desse assunto, que ironicamente, a mesma também parece esquecer que precisa

desenvolver suas habilidades na complexa arte de gerir e, que isso não é “um fim em si mesmo”, mas um meio que visa alcançar um fim; que no caso da SESPÁ é a materialização ótima dos resultados de sua função social.

Resultados esses que só podem ser obtidos com níveis cada vez maiores de competência e eficácia de seus agentes ou servidores públicos no trato de suas atividades profissionais diárias, por meio da consolidação de uma política de governança voltada para o desenvolvimento de uma cultura corporativa que priorize o aprendizado de forma estimulada e contínua ao longo de todo tempo e não apenas periódico ou circunstancial. Característica última essa, que se evidencia quando analisamos os dados obtidos com a enquete utilizada para balizar quantitativamente este trabalho, onde se percebe que um percentual significativo de servidores pouco procura seu próprio aprimoramento, outros empreendem esforço ao longo de um determinado tempo e, poucos são aqueles que, por motivos vários que não cabe aqui especular, empreendem esforço em um processo planejado de aprendizado consistente e contínuo ao longo dos anos.

Com isso, o objetivo deste trabalho é o de enfatizar a importância da execução de políticas destinadas ao fortalecimento da EC, considerando para isso a experiência da SESPÁ na promoção e desenvolvimento de habilidades de seu principal recurso, seus agentes ou servidores públicos. De forma específica, ressalta-se: 1) a importância de se integrar os servidores (agentes públicos) à uma cultura organizacional; 2) a importância do aprendizado contínuo em um contexto de mudanças recorrentes e cada vez mais rápidas; e, 3) Estimular o desenvolvimento de comportamentos pró-ativos.

Diante das informações colhidas na enquete junto à amostragem preconizada neste trabalho investigativo, que contou com a gentil colaboração dos agentes ou servidores públicos efetivos, comissionados e temporários lotados no Prédio - Nível Central, cujo quantitativo perfaz 80 (Oitenta), ou 5,50% (Cinco e cinquenta por cento), dos 1.454 (Um mil quatrocentos e cinquenta e quatro)<sup>13</sup>. Considerando esta unidade da SESPÁ concentra maior número de colaboradores, pois seu quantitativo representa aproximadamente 23% (Vinte e três por cento) dos 6.203 (Seis mil duzentos e três) servidores e, que em função disso, representa relevância estatística explicativa. Além disso, seria inviável estender o questionário para as demais unidades da secretaria pelo estado, por motivo de logística, comunicação e demora no envio dos questionários.

Podemos então considerar as seguintes hipóteses: 1) que há falta de motivação e ou percepção dos agentes ou servidores públicos diante da importância de uma educação continuada e consistente; 2) que a administração falha em estimular a motivação de seus servidores (agentes públicos) ao realizar eventos esporádicos, desinteressantes e ou descontínuos; 3) que há falta de informações e incentivos dos diretores, chefias em cada departamento da secretaria. Dessa forma, a relevância dessa pesquisa extrapola não apenas a dimensão empresarial/corporativa estatal, como a privada, a educacional, consulta bibliográfica acadêmica e etc.; haja vista que, a importância da Educação Corporativa é cada vez maior e continuarão demandando uma boa governança na condução das intervenções públicas, por todo o imenso território do estado do Pará.

Quanto às seções desse trabalho: a primeira seção tratará da introdução, onde apresentarei a fundamentação teórica diretamente relacionada com a problemática da experiência da SESPÁ na

---

<sup>13</sup> Conforme dados cedidos pelo GSPC/DGETS/SESPA, em 03/11/2022.

promoção e desenvolvimento de habilidades de seus colaboradores e, não haverá subseções; a segunda seção, referente à metodologia, e suas subseções tratarão de forma explicativa dos dados coletados na enquete realizada com a amostragem estabelecida para atender a dinâmica da análise e resultados que trabalho se propõe apresentar.

## 2 SEÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Implementando a Educação Corporativa no Setor Público

De Sócrates, Platão e Aristóteles, passando por Confúcio e Sun Tzu, Taylor e Fayol e os mais contemporâneos como: Peter Drucker; Michael Porter; Peter Senge; Domenico de Masi; Idalberto Chiavenato; e muitos outros, que a arte de gerir sempre recebeu atenção de pensadores que perceberam sua importância para o aprimoramento da oferta de bens e ou serviços disponibilizados no mercado, como para o próprio bem da comunidade e, por extensão; pois viam que no aprimoramento da “ciência da administração” e na racionalização das práticas de produção até o reino/país ao qual pertenciam poderia se beneficiar; acumulando riquezas. Logo, ao longo da história e, em conformidade com o espírito do cada tempo, essa “perspectiva *Smithiana*” moldou as abordagens sobre a forma de lidar com as pessoas e suas habilidades, em favor dos negócios e da nação.

Dito isso, conforme Chiavenato (2006), a palavra administrar e sua origem etimológica no latim e significa dirigir, tomar decisões, impor ordem aos processos em execução e cobrar obediência dos prestadores de serviços/pessoas. Quanto à gestão ou a prática de gerir algo, antes de tudo, enseja o esforço contínuo pela inovação daquilo que se executa, seja através da descoberta de novas propostas, da reciclagem de propostas já conhecidas, ou adaptando estrategicamente ideias de outras áreas de forma parcial ou não, para assim, um negócio se consolidar e longevisar diante do enfrentamento dos riscos inerentes a estrutura de mercado que participa.

Por sua vez, no que se refere à Educação Corporativa - EC, conforme Quartiero & Cerny (2005), trata-se de uma diretriz ou política engendrada pela administração de uma empresa que visa normatizar a prática do aprendizado ou da educação continuada por parte dos agentes ou servidores públicos, de modo que esse esforço redunde na aquisição e ou aprimoramento de novas competências/habilidades direcionadas aos interesses estratégicos da corporação ou empresa em que trabalhem. Em conformidade com isso, Meister (1999), o planejamento estratégico de uma empresa deve priorizar seu desenvolvimento através da prática da EC continuada, para com isso, criar um “guarda-chuvas” estratégico de cunho concorrencial.

Ocorre que, se a importância da EC é muitas vezes mal compreendida, aceita ou posta em prática nas empresas privadas - especialmente nas familiares -, no setor público então, pode-se dizer que essa estranha situação é quase uma regra. Ocorre que o modelo burocrático estatal da administração pública e, gestão pública hoje, requer uma abordagem distinta da privada para que o fenômeno da EC seja coerentemente assentado e compreendido. Desta forma, conforme Perry e Kraemer (1983), a gestão pública como prática ensinaria uma orientação que agregaria a responsabilidade cívica tradicional com a necessidade empresarial privada, em que pese, a inegável

necessidade do alcance da eficiência dos objetivos estabelecidos em razão da função social ao qual o órgão está vinculado.

Logo, a implementação da EC no setor público deveria, apesar das inúmeras reformas administrativas que o Estado brasileiro logrou executar, visar em última análise econômica e gerencial, buscar a eficácia e a eficiência em razão do gasto público e da sua função social, pois para esse fim foi idealizado, justifica-se e consome recursos orçamentários públicos (dinheiro do contribuinte). Afinal, nunca é demais lembrar sobre a referida implementação do aprendizado contínuo de seus agentes públicos, mas também de seus *stakeholders*, que as clivagens da sociedade resultam na “pedra angular” das ações que “o Estado e suas instituições no sentido de capacitá-lo a fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica, busca realizar o interesse público.” (Carneiro & Menicucci, 2013, p 7).

No caso de uma empresa pública, da área da saúde e de nível estadual, como a SESPA, a preocupação com o referido assunto está presente, pelo menos na atual administração, haja vista a presença de variados níveis de “dificuldades burocráticas” encontradas quando no levantamento de informações, em especial, sobre as políticas de desenvolvimento de habilidades para seus servidores ao longo dos últimos 4 (Quatro) anos. Como atividades presenciais *indoor* ou *outdoor* (presencial e ou Educação a Distância – Ead), através de departamentos do próprio órgão, como a Escola Técnica do SUS “Dr. Manuel Ayres” (ETSUS) e etc<sup>14</sup>, ou externos como a Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e etc, para comparar a postura do planejamento estratégico para o desenvolvimento pessoal do órgão na atual administração.

Assim, apesar da relevância deste trabalho, as dificuldades o limitaram significativamente, especialmente quanto a explicação dos seguintes questionamentos: a) qual o tipo de política de desenvolvimento de aprendizagem preconizado pelo(s) secretários(s) ao longo dos mandatos; b) quais os tipos de eventos que foram propostos ou costumam ser sugeridos (Seminários, workshops, palestras/colóquios, cursos, feiras, jornadas, visitas técnicas e etc); c) se em formatos presenciais, semi-presenciais e ou Ead, abertos ou fechados por demandas próprias de setores do órgão; d) como foram feitas as divulgações de cada evento e de que maneira; e) se os técnicos/facilitadores eram do *portfólio* de departamentos como o com o ETSUS ou foram recomendados; f) quantos agentes ou servidores públicos da secretaria foram inscritos, quantos apareceram e efetivamente receberam os certificados.

Como citei acima, se por um lado às dificuldades no acesso a essas informações prejudicaram este trabalho, por outro lado, sabe-se que infelizmente a manutenção de políticas de governança em órgãos públicos como a SESPA, quando voltadas para a EC - via de regra - são descontínuas, haja vista que, devido à complexidade dos serviços ofertados na área da saúde para a sociedade, acabam demandando o planejamento e a fiscalização apropriados para a contratação de projetos com um grande número de *stakeholders*. Contudo, aspectos circunstâncias acabam sendo delimitadores de pautas em cada gestão, e no que se refere aos entraves causados com o surgimento

<sup>14</sup> “Gerência de Formação e Desenvolvimento (GFD)”, “Gerência de Educação Permanente (GEP)”, “Diretoria de Gestão do Trabalho e de Educação na Saúde (DGTES)”, “Laboratório Central do Estado do Pará – (LACEN)” e etc.

da Pandemia do COVID-19, ocorrido no período de março de 2020 até recentemente, acabou absorvendo parte considerável dos recursos disponíveis da administração que chegou ao poder do executivo estadual no pleito de 2018.

Mesmo assim, frente a tantos problemas de ordem prospectada ou circunstancial que orbitam no universo da SESP, uma coisa é fato: nenhum resultado eficaz pode ser esperar ou é obtido sem que níveis cada vez maiores de competência e eficácia de seus agentes públicos estejam devidamente consolidados - ou em vias de - mas isso geralmente acontece, através da consolidação de uma política de governança voltada para o desenvolvimento de uma cultura corporativa de forma estimulada e contínua, mas também diversa e inclusiva para com todos os servidores: efetivos; temporários; e, comissionados; distribuído por entre cada uma de suas Unidades de Pronto Atendimento (UPA's), Centros Regionais de Saúde (CRS's), Hospitais/OSS e etc, por todo estado e ao longo de todo tempo. Desta forma, os dados colhidos irão balizar o desenvolvimento deste trabalho.

Assim, observa-se ao se tabular os dados, que existem três categorias principais de posturas na amostragem de 80 (oitenta) dos 1.454 (Um mil quatrocentos e cinquenta e quatro)<sup>15</sup> servidores lotados no Prédio - Nível Central e, que foi distribuído e colhido entre os dias 18 e 21 de outubro; são seguintes: a) há um percentual considerável de servidores que muito pouco procuram a melhoria de seus conhecimentos ou aprimoramento; b) há aqueles que tentam empreender esforço ao longo de um determinado tempo mas acabam esmorecendo; e, c) poucos são aqueles que, por motivos vários que não cabe aqui especular, logram êxito no esforço planejado e automotivado de aprendizado e consistente ao longo dos anos. Contudo, diante disso, faz-se necessário esclarecer que essa pesquisa não visa classificar posturas, ora enaltecendo umas e discriminando outras, pois entendemos que cada pessoa tem seu próprio ritmo e que este recebe influência de assuntos particulares e etc.

Mas sim, o objetivo deste trabalho é o de enfatizar a importância da execução de políticas destinadas ao fortalecimento da educação corporativa, para isso oportunizando a experiência da SESP na promoção e desenvolvimento de habilidades de seu principal recurso, seus agentes ou servidores públicos. Para, desta forma, entender e ressaltar se a secretaria está efetivamente sendo sensível: 1) a importância de se integrar os agentes públicos à uma cultura organizacional voltada para o aprendizado continuado; 2) a importância do aprendizado em um contexto de mudanças recorrentes e cada vez mais rápidas; e, 3) ao estimular o desenvolvimento de comportamentos pró-ativos; no âmbito da secretaria.

Dito isso, às informações colhidas na referida enquête e, consideraremos as seguintes hipóteses: 1) há falta de motivação e ou de percepção dos agentes públicos diante da importância de uma educação continuada e consistente; 2) a administração falha em estimular a motivação de seus servidores ao realizar eventos esporádicos, desinteressantes e ou descontínuos; 3) há falta de informações e incentivos dos diretores, chefias em cada departamento da secretaria. Diante disso, percebe-se a óbvia relevância dessa pesquisa e cuja abrangência alcança várias dimensões; a corporativa (pública e a privada); a educacional para consulta acadêmica; e etc. Afinal, a importância da EC aumenta porque a necessidade de eficácia e eficiência também aumentam; logo,

<sup>15</sup> Conforme dados cedidos pelo GSPC/DGETS/SESPA, em 03/11/2022.

uma governança que saiba conduzir as intervenções públicas, por todo o imenso território do estado do Pará, faz-se mister.

### 3 METODOLOGIA

Começo esta seção afirmando que o método que utilizei para materialização deste trabalho é o “hipotético-dedutivo”, por entender que, conforme Popper (1999), é através da combinação entre a observação, antecipações e intuição científica, que o conjunto dos fenômenos apreciados em questão serão devidamente analisados, visando testá-los ou falseá-los, validando ou refutando as conjecturas ou hipóteses formuladas inicialmente diante das evidências empíricas que por ventura lograrem ser descobertas em seu ambiente com a leitura dos dados. Variáveis essas que compõe uma pesquisa explicativa, pois seu delineamento investigativo experimental se propõe explicar os fatores que mais contribuem empiricamente para a materialização do fenômeno em questão neste trabalho.

#### 3.1 Identificação e Classificação da Amostragem Realizada

Considerando que o levantamento de dados ou variáveis foi comprometido, como citado acima, logo a investigação baseada em pesquisa documental foi descartada em favor da pesquisa baseada no delineamento investigativo experimental encontrado nos questionários, pois as variáveis podem ser observadas e controladas sobre o objeto investigado. Como por exemplo, podemos começar a análise explicativa ressaltando as seguintes variáveis iniciais do questionário, para fins de identificação e classificação da amostragem realizada: 1) gênero: as mulheres representam a maioria da amostragem com 54%; 2) vínculo empregatício do servidor: os temporários representam a maioria com 71%; 3) unidade da SESP: Todos os participantes estão lotados no Nível Central; e, 4) formação educacional: a maioria dos servidores possui nível de ensino superior, com 81%.

**Tabela 1** – Identificação e classificação da amostragem realizada

Ord.	Itens	Variáveis		%
1	Gênero	Masculino	36	45%
		Feminino	43	54%
		Outro	1	1%
2	Vínculo Empregatício do Agente ou Servidor Público	Efetivo	9	11%
		Temporário	57	71%
		Comissionado	14	18%
3	Unidade da SESP	Nível Central	80	100%
4	Formação Educacional	1º Grau	0	0%
		2º Grau	15	19%
		3º Grau	65	81%
		Especialização	0	0%
		Mestrado	0	0%
		Doutorado	0	0%
Pós Doc	0	0%		

Fonte – Dados Próprios.

### 3.2 Análise Explicativa Sobre a EC na SESP

Quanto à análise explicativa sobre as demais variáveis do questionário que tratam: 1) Quando foi a última vez que participou de um curso de formação continuada? Podemos concluir que a expressa maioria participou de algum evento de formação continuada há mais de 1 ano; 2) Sobre qual a importância da formação continuada para sua atividade profissional? A expressa maioria considera que há muita relevância na formação continuada, ou 53%; 3) Qual a instituição em que você mais realiza cursos de formação continuada? A maioria prefere a EGPA, 39%, em segundo lugar o ETSUS, com 36%.

**Tabela 2 – Análise explicativa sobre a EC na SESP**

Ord.	Itens	Variáveis		%
1	Quando foi a última vez que participou de um curso de formação continuada?	+ 1 Mês	9	11%
		+ 1 Sem	0	0%
		+ 1 Ano	61	76%
		+ 2 Anos	0	0%
		+ 5 Anos	0	0%
2	Qual a importância da formação continuada para sua atividade profissional?	Pouca	9	11%
		Relativa	23	29%
		Muita	42	53%
		Não	0	0%
3	Qual a instituição em que você mais realiza cursos de formação continuada?	ETSUS	29	36%
		EGPA	31	39%
		ENAP	3	4%
		Outros	17	21%

Fonte – Dados Próprios.

### 3.3 Análise Explicativa Sobre as Opiniões Colhidas da Amostragem

Quanto à análise explicativa sobre as demais variáveis sobre as opiniões colhidas da amostragem, ressaltamos as seguintes: 1) Na sua opinião, quais os fatores que desestimulam a formação permanente ou continuada na SESP? A expressa maioria considera haver falta de tempo para participarem de cursos, ou 69%; 2) Na sua opinião, o que a SESP deveria fazer para estimular a formação continuada de seus servidores? A expressa maioria considera necessário que suas chefias informem sobre a existência de cursos para que possam participar, ou 69%.

**Tabela 3 – Análise explicativa sobre as opiniões colhidas da amostragem.**

Ord.	Itens	Variáveis		%
1	Na sua opinião, quais os fatores que desestimulam a formação continuada na SESP?	Falta de informações.	13	16%
		Falta de tempo Cursos.	55	69%
		Desinteressantes.	12	15%
2	Na sua opinião, o que a SESP deveria fazer para estimular a formação continuada de seus agentes ou servidores públicos?	Suas chefias informar sobre os cursos.	55	69%



		Ter um programa de estímulo.	18	23%
		Outros.	7	9%

Fonte – Dados Próprios.

#### 4 SEÇÃO DOS RESULTADOS

Considerando que o método que utilizei na investigação experimental para este trabalho é o “hipotético-dedutivo” e as variáveis que compõe uma pesquisa delineada se propõe explicar os fatores que mais contribuem empiricamente para a materialização do fenômeno em questão neste trabalho. Desta forma, o levantamento de dados foi parcialmente comprometido e, que, por essa razão, não pode contar com pesquisa documental; no entanto, as variáveis foram efetivamente observadas e controladas. Desta forma, a análise explicativa que explica que, no que tange o gênero, as mulheres representam a maioria da amostragem, que o vínculo empregatício temporário do agente ou servidor público é o que mais se destaca, que toda a amostragem se localiza na unidade da SESP, conhecida como Nível Central e, que a formação educacional que mais se destaca entre os servidores é ensino superior.

Ademais, a amostragem preconizada para este trabalho investigativo aponta para um público-alvo formado apenas por agentes ou servidores públicos (efetivos, temporários e comissionados), cujo quantitativo são 80 (Oitenta), ou 5,50% (Cinco e cinquenta por cento), dos 1.454 (Um mil quatrocentos e cinquenta e quatro)<sup>16</sup> servidores lotados no Prédio - Nível Central. A escolha desse prédio e endereço se justificativa pelo fato de que é o que concentra maior número de colaboradores e, como não é viável estender o questionário para as demais unidades da SESP pelo estado, por motivo de logística e demora no envio dos questionários, logo o endereço acima foi escolhido e o público alvo, por serem os mais representativos.

De um modo geral, no que tange os dados encontrados nos questionários, deduz-se que um perfil se apresenta com as seguintes características: 1) a mulheres representam a maioria; 2) o tipo de vínculo empregatício predominante é o temporário; 3) todos são lotados unidade da SESP/Nível central; 4) a formação educacional predominante é o ensino superior; 5) a maioria afirma que participou de algum evento de EC há mais de 1 ano; 6) a maioria afirma que considera relevante esses eventos; 7) a maioria afirma participar de eventos de EC em instituições como a EGPA, mas que também procura participar dos que o ETSUS oferece. Naturalmente, vários eventos são realizados através do departamento de Gestão do Trabalho e de Educação na Saúde que possui significativa experiência na área.

Por sua vez, quanto as demais variáveis que tratam das opiniões emitidas pelos servidores: 1) a expressa maioria afirma haver falta de tempo para participarem dos eventos; e, 2) a expressa maioria considera necessário que suas chefias informem sobre a existência de cursos para que possam participar. Pode-se perceber então que, para a maioria dos servidores consultados através dos questionários é que a busca pelo fortalecimento de seus próprios conhecimentos por meio de uma educação continuada do tipo EC, muitas vezes o agente ou servidor público esbarra em dilemas de ordem pessoal tais como as que as mulheres vivenciam com dupla ou tripla jornada de trabalho;

<sup>16</sup> Conforme dados cedidos pelo GSPC/DGETS/SESPA, em 03/11/2022.

haja vista que, a maioria deve ser casada, terem filhos, além de outros fatores de ordem pessoal/profissional.

O tipo de vínculo empregatício desvela a predominância do temporário, o que nos permite compreender que, muitos, foram recentemente contratados através dos Processos de Seleção Simplificados (PSS), de 2022, ainda estão passando pelo período de adaptação e treinamento em suas respectivas funções e lotações; logo, não teriam tido tempo suficiente para investir em eventos de formação contínua como aqueles que EC preconiza. Continuando, em parte talvez seja essa a razão pelo qual essa mesma maioria, que possui ensino superior, afirma ter participado de algum evento há mais de 1 ano, mesmo considerando-os relevantes e, que, quando participam o fazem em instituições como a EGPA e o ETSUS, principalmente.

Curiosamente, quanto à análise explicativa sobre as opiniões emitidas na enquete, deduz-se que para a maioria, os fatores que desestimulam a formação continuada na SESPA a falta de tempo é a mais recorrente e, que a SESPA deveria estimular a formação continuada por meio de chamadas, informes e convocatória que suas chefias imediatas promovessem sobre a existência de cursos para que possam participar. O que me permite deduzir e explicar que, em adição a explicação do parágrafo anterior, que o mesmo ocorre para a maioria ainda imersa em preocupações que suas novas funções demandam em aprendizado imediato e, por isso ainda não está habituada ou pouco tempo tem para procurar por eventos que lhes possibilitem ganhos de conhecimento que resultarão em mais eficácia e eficiência no trato de suas atividades profissionais.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, faz-se necessário responder à questão dessa pesquisa de cunho explicativa e para isso é necessário recordar as hipóteses que levantei na introdução: 1) que haveria falta de motivação e ou percepção dos agentes ou servidores públicos diante da importância de uma EC continuada e consistente; 2) que a administração vem falhando em estimular a motivação de seus colaboradores ao realizar eventos esporádicos, desinteressantes e ou descontínuos; 3) que haveria falta de informações e incentivos dos diretores, chefias em cada departamento da secretaria. Com relação à primeira hipótese, as respostas encontradas na enquete permitem-me entender que há possível falta de motivação e ou percepção sugerida pode ser falseada, diante da falta de tempo, que muitos servidores temporários e mulheres afirmam, como citei acima, e isso pode estar diretamente relacionado ao fato de serem a maioria na amostragem.

Quanto à segunda hipótese, referente à gestão da secretaria vem falhando em estimular a motivação de seus servidores ao realizar por meio de vários departamentos como a ETSUS, EGPA etc, eventos esporádicos, desinteressantes e ou descontínuos, é possível que, conforme citado acima, sabe-se que infelizmente a manutenção de políticas de governança em órgãos públicos como a SESPA, quando voltadas para a EC, via de regra, são descontínuas e padecem de falta “oportunidade”, haja vista que, devido à complexidade da área da saúde o *time* demandado acaba sendo direcionado para o planejamento e a fiscalização de contratos de um grande número de *stakeholders*. Contudo, aspectos circunstâncias acabam surgindo e se transformam nas verdadeiras delimitadoras das pautas em cada gestão, tal como aconteceu com a Pandemia do COVID-19.

Por sua vez, no que se refere a hipótese, se haveria falta de informações e incentivos das chefias em cada departamento do órgão; percebe-se que segundo, sabe-se, através da enquete que para a maioria daqueles que participaram da amostragem que se considera necessário que suas chefias informem sobre a existência de cursos para que possam participar, haja vista que lhes falta tempo, como visto acima. Então, para essa maioria a busca pelo fortalecimento de seus próprios conhecimentos através de uma educação continuada do tipo EC, esbarra muitas vezes em dilemas de ordem pessoal para quem tem dupla ou tripla jornada de trabalho, ou que é temporário recentemente contratado; além de outros fatores de ordem pessoal/profissional.

Dessa forma, salvo melhor juízo, este trabalho foi fruto da constatação da baixa procura pelos agentes públicos, evasão e etc., que os cursos de educação continuada *indoor* e *outdoor*/SESPA tem apresentado e, que inegavelmente chamaram minha atenção para este fenômeno. Apesar da dificuldade de acesso a informações que deveriam estar franca e democraticamente disponíveis a todos, como o número geral e por unidades de agentes ou servidores públicos na ativa da secretaria, da ausência de números referentes aos eventos organizados pelo ETSUS, por exemplo, entendo que este trabalho de pesquisa explicativa é de inegável relevância, por que extrapola a dimensão dos interesses empresariais/corporativos de nível estatal, mas também ecoa nos de ordem privada, educacional e acadêmica. Pois, a importância da Educação Corporativa aumenta a cada dia e continuará demandando uma boa governança na condução das intervenções públicas.

## 6 REFERÊNCIAS

CARNEIRO, R., and MENICUCCI, TMG. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf> Acessado em: 28 Out. 2022.

DRUCKER, Peter. **A Revolução da Informação**. Publicado com permissão de Forbes, Inc. Traduzido por Catarina Ferrer. Adaptado por Jaime Fidalgo Cardoso. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/171565667/Peter-Drucker-Alem-da-Revolucao-da-Informacao>. Acessado em: 29 Out. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

MEISTER, J. C.. **Educação corporativa**. São Paulo: Makron Books, 1999.

QUARTIERO, E. M. & CERNY, R. Z. **Universidade Corporativa**: Uma nova face da relação entre mundo do trabalho e mundo da educação. São Paulo: Cortez, 2005.



VI Colóquio de Governança Pública – 2023

Tema: “O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

ISSN: 2764-4766

PEREIRA, Marco Antônio. **Educação Corporativa: A Utilização das Novas Tecnologias em Busca da Qualidade Profissional**. Monografia. Rio de Janeiro, UCAM, 2010. Disponível em: [https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/t206498.pdf](https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/t206498.pdf). Acessado em: 02 Nov. 2022.

PERRY, J. L. KRAEMER, K. L. Public Management: **Public and Private Perspectives**. California: Mayfield Publishing Co. 1983.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. São Paulo, Editora Cultrix, 1999.

SMITH, Adam: **A Riqueza Das Nações**. São Paulo, Editora Zahar, 2014.

## GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS: UMA ANÁLISE NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ (IFAP) POR MEIO DA GESTÃO POR PROCESSOS

Ana Patrícia Penha Amoras<sup>17</sup>

Rosana Pereira Fernandes<sup>18</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é contribuir para a melhoria da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do Instituto Federal do Amapá (Ifap), por meio da gestão por processos. A metodologia adotada caracteriza-se como um estudo de caso, e apoiou-se, inicialmente, na exploração bibliográfica da literatura, seguido de aplicação de entrevistas estruturadas junto aos principais agentes envolvidos no processo de fiscalização que são os gestores de execução e os fiscais de contratos. Para isso, foi feito um trabalho de mapeamento e análise da situação atual do processo de fiscalização de contratos de serviços terceirizados, usando os métodos do *Business Process Management* (BPM), na versão *AS IS* e, posteriormente, observado os processos críticos e gargalos, foi realizada a modelagem pela versão *TO BE*. Como produto, foram criadas propostas de melhorias para o Instituto, com o redesenho do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados atuais, apresentado em nove fluxogramas e numa minuta de instrução normativa, podendo ainda ser estendido para os demais tipos de serviços comuns e futuros contratos.

**Palavras-chave:** Gestão por processos. Gestão de contratos. Fiscalização e acompanhamento contratual. Serviços terceirizados.

**Abstract:** The objective of this work is to contribute to the improvement of the management and inspection of outsourced service contracts of the Federal Institute of Amapá (Ifap), through management by processes. The adopted methodology is characterized as a case study, and was based, initially, on the bibliographic exploration of the literature, followed by the application of structured interviews with the main agents involved in the inspection process, which are the execution managers and the inspectors of contracts. For this, a mapping and analysis of the current situation of the inspection process of outsourced service contracts was carried out, using Business Process Management (BPM) methods, in the AS IS version and, later, observing the critical

<sup>17</sup> Mestra em Gestão Pública, Universidade Federal do Pará/NAEA. E-mail: ana.amoras@ifap.edu.br.

<sup>18</sup> Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, Universidade Federal do Pará/NAEA. E-mail: rosafer@uol.com.br.

processes and bottlenecks, modeling was performed using the TO BE version. As a product, proposals for improvements were created for the Institute, with the redesign of the management and inspection process of current outsourced contracts, presented in nine flowcharts and a draft of normative instruction, which can also be extended to other types of common and future services contracts.

**Keywords:** Process management. Contract management. Supervision and contractual follow-up. Third party services.

## 1 INTRODUÇÃO

Para o funcionamento de uma organização pública, faz-se necessário, dentre outras ações, a realização de aquisições de bens, serviços e obras, as quais ocorrem por meio de processos de contratações (macroprocessos) que cumprem um conjunto de fases e etapas logicamente organizadas. A fiscalização de contratos, enquanto etapa do macroprocesso da contratação, é o mecanismo garantidor da fiel execução do contrato e da fidelidade ao seu objeto, além de assegurar o cumprimento do princípio da eficiência na administração pública.

Fiscalizar a execução de serviços terceirizados gera maior complexidade para a administração pública, seja do ponto de vista do acompanhamento e monitoramento, seja no cumprimento das legislações e normas trabalhistas e previdenciárias de direitos do trabalhador, podendo levar a responsabilização subsidiária do tomador de serviços (FURTADO, 2018).

Considerando as novas funções e atribuições trazidas pelas normas regulatórias, faz-se necessário um adendo para esclarecimento didático do tema, em que a fiscalização passa a ser definida como uma atividade de gestão e fiscalização, com a existência das figuras do gestor e do fiscal. Assim, sempre que se mencionar gestão e fiscalização, entenda-se como o conjunto da atividade de fiscalizar os contratos.

Os contratos de serviços terceirizados somam a maior parte do orçamento anual do Instituto Federal do Amapá (Ifap). No Portal da Transparência do Governo Federal consta, até novembro de 2022, que mais de 50% do recurso financeiro anual direcionado ao programa da Educação Profissional e Tecnológica foi destinado às contratações terceirizadas. E o que se observa na instituição é que, em geral, as faturas das empresas contratadas são atestadas e pagas sem a medição da qualidade e da eficiência dos serviços, por falta de ferramentas e procedimentos institucionalizados.

Nesse sentido, esta pesquisa analisou o processo de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados do Ifap, no período de 2020 a 2022, aplicando o método do *Business Process Management* (BPM). Para tanto, realizou-se diagnóstico da situação atual por meio do mapeamento *AS IS*, que significa “como está”; após, foi realizada a análise da atual forma de execução do processo de modo a identificar falhas e oportunidades de melhoria; por fim, o redesenho do processo, isto é, a modelagem *TO BE*, que significa uma proposta de “como será”. O objetivo é propor solução para as dificuldades enfrentadas pela fiscalização de contratos de serviços

terceirizados do Ifap, por meio de uma modelagem de processo que contribua com a eficiência da área.

Além desta introdução, o artigo apresenta o referencial teórico, com conceitos de modelos e métodos de gestão para a administração pública; eficiência na administração pública; terceirização de serviços na administração pública; contratos administrativos; gestão e fiscalização de contratos administrativos; gestão por processos e versões BPM. Na metodologia constam os métodos e procedimentos adotados na pesquisa. Em análise e discussão, tem-se o mapeamento e a descrição da situação atual e futura do processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados no Ifap. As propostas de melhorias e adequações são listadas como resultado, e as considerações finais apresentam as principais conclusões obtidas com a pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste item abordam-se os modelos de gestão da administração pública, a eficiência e terceirização de serviços públicos, bem como aspectos dos de contratos administrativos e de gestão por processos.

### 2.1 Modelos e Métodos de Gestão para a Administração Pública

A Administração Pública, na história dos governos republicanos no Brasil, evoluiu por meio de três modelos de gestão, também chamados de modelos de administração: o Patrimonialista, o Burocrático e o Gerencial, conhecido como *New Public Management* (NPM).

No cenário de Pós-NPM, identifica-se em países europeus um modelo específico e distintivo de reforma denominado *New Weberian State* (NWS) (COSTA; ROCHA, 2018). O modelo NWS apresenta um importante aparato teórico de fundamentação para o estudo da eficiência dentro das organizações, sendo que a corrente neoweberiana não ignora componentes do NPM e dá ênfase aos métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade (*accountability*). Assim, de acordo com esse formato híbrido de Estado, surge uma espécie de fusão de elementos de um Estado ativo e com forte capacidade administrativa com as ferramentas básicas da NPM.

Em decorrência dos desafios da Administração Pública, busca-se alternativas para alcançar sua eficiência e, nesse sentido, pesquisas ressaltam a necessária aplicação de métodos de gestão, já consolidados na iniciativa privada, capazes de promover melhorias, desempenho e resultados para o setor público (VITAL, 2022).

Como parte da Gestão de processos, a metodologia *Business Process Management* (BPM) é apontada por diversos autores como profícua para alcançar benefícios importantes à administração pública, como a redução de custos, o aumento de produtividade (eficiência) e a agilidade (VITAL, 2022).

### 2.2 Eficiência na Administração Pública

Embora o conceito de eficiência não seja consensual, é uma expressão de uso frequente em Administração, designando um parâmetro relativo ao uso de recursos, indicando como a organização emprega os recursos disponíveis e os converte em produtos ou serviços. Em suma, é uma mensuração de sua produtividade (ARAGÃO, 1997).

O foco da eficiência é a otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados por um projeto, processo ou ação, isto é, produzir mais com menos recursos. Assim, a orientação de qualquer processo para a eficiência pode ser identificada a partir de expressões como redução de custos, maximização do uso de recursos, aumento de produtividade e mais competitividade (PINTO; CORONEL, 2017).

Historicamente, o princípio da eficiência, com referência à administração pública, foi expressamente adicionado à legislação brasileira através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Juridicamente, de maneira a aprofundar a definição da expressão “princípio da eficiência na administração pública”, é interessante citar a observação de José Afonso da Silva, que defende ser o princípio muito mais econômico do que propriamente jurídico. O administrador público deve, segundo o doutrinador, não apenas realizar seu trabalho buscando os efeitos desejados, de maneira imparcial e objetiva, mas, ainda, deve fazê-lo de maneira lépida, competente e sem burocracia desnecessária, evitando, assim, desperdícios e garantindo maior rentabilidade social (SALIONE, 2013).

O princípio da eficiência na administração pública compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população alvo, desburocratização e busca de qualidade (SALIONE, 2013).

### **2.3 Terceirização de Serviços na Administração Pública**

Entre as práticas gerenciais adotadas no contexto da Nova Gestão Pública apresenta-se a terceirização de serviços. Alinhando-se às exigências da economia globalizada, pode-se dizer que a Administração Pública encontrou na terceirização uma importante ferramenta de colaboração (MENDES, 2019).

No Brasil, a implantação da terceirização foi gradual e decorreu da vinda para o país das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas, que dependiam da produção de peças por outras empresas e guardavam para si a atividade fundamental da montagem dos veículos (FREITAS, 2017).

Na década de 1990, as relações trabalhistas foram drasticamente afetadas quando o neoliberalismo ganhou força no Brasil, flexibilizando as formas de vínculo jurídico. Desde então, o fenômeno da terceirização tem se expandido no país, sob a justificativa de que se apresenta como estratégia segura e moderna de desenvolvimento econômico (MENDES, 2019). Com isso é possível identificar uma crescente transferência de tarefas do setor público para o setor privado.

O Decreto-Lei nº 200/67, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, prevê a terceirização (chamada de execução indireta, mediante contrato) para o setor público, com o objetivo de se ter uma prestação de serviços mais especializada, sujeita a uma medição de alcance dos resultados mais facilmente apurável. Tudo isso para que os esforços (financeiros, pessoais e tecnológicos) estejam



concentrados no fim público (MENDES, 2019). Somente poderiam ser terceirizados os serviços considerados auxiliares, instrumentais ou acessórios ao desenvolvimento das atividades-fim exercidas diretamente pelo Poder Público.

Entretanto, diversas novidades normativas e jurisprudenciais sobre o tema da terceirização de serviços marcaram os anos de 2017 e 2018 e indicaram o rompimento dessa clássica limitação.

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.507/2018 e Portaria nº 443/2018, estabeleceu impossibilidade de contratação de algumas empresas prestadoras serviços em virtude de algumas vedações; bem como elencou, não taxativamente, os serviços que são preferencialmente objeto de execução indireta, isto é, terceirizados. Essas normas são as mais recentes quanto ao tema e encontram-se vigentes. É importante mencionar que outros serviços, não listados pela Portaria, poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507, de 2018.

Os serviços terceirizados possuem dois elementos essenciais: a prestação de serviços de natureza continuada e a execução com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (MENDES, 2019).

## 2.4 Contratos Administrativos

Em uma clássica definição sob a perspectiva jurídico-formal, Meirelles (1990) conceitua contrato administrativo como o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela própria Administração.

O regime contratual da Administração direta, autárquica e fundacional encontra-se estabelecido na Lei nº 8.666/1993, com as disposições elencadas no Capítulo III e, mais recentemente, passou a ser regido também pela Lei nº 14.133/2021 (NLLC), com disposições especificadas sob o Título III.

O contrato administrativo, dentre outras características, é formal, bilateral, consensual, de finalidade pública, personalíssimo e, em regra, deve ser celebrado na forma escrita (AMORIM, 2021). Contudo, há que se observar hipótese excepcionalíssima prevista no § 2º do art. 95 da NLLC, em que se admite a forma verbal. Na Lei nº 8.666/93 também existe essa hipótese, estabelecida no art. 23, inciso II, alínea "a". Formalizado o contrato, este precisa ser publicado, como condição de eficácia. A Lei nº 8.666/1993 exige a publicação na imprensa oficial, enquanto que a NLLC menciona que a divulgação deve dar-se no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que

ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL 1993).

Quanto à vigência, além da regra geral de que a duração dos contratos, com expressa previsão no edital da licitação, ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, salvo exceções; os contratos regidos pela NLLC deverão observar ainda a previsão no plano plurianual, quando a duração ultrapassar um exercício financeiro. O capítulo V desta Lei trata especialmente do assunto.

Tratando-se de contratos de serviços continuados com mão de obra exclusiva, ou simplesmente, serviços terceirizados, o prazo de vigência pode ter o limite máximo de 60 meses se regido pela Lei nº 8.666/93; ou de até cinco anos, prorrogável por mais cinco, se baseado pela NLLC.

Os contratos em geral, como qualquer negócio jurídico, extinguem-se, normalmente, pelo cumprimento das prestações pactuadas ou pelo decurso do prazo previsto. No entanto, um contrato também pode ser extinto antes ou durante a sua execução por causas anteriores e contemporâneas a sua celebração ou, ainda, por causas supervenientes (TARTUCE, 2017).

Em consonância com a Lei nº 8.666/93, a NLLC dedica o Capítulo VIII às hipóteses de rescisão contratual, por fatos posteriores ou supervenientes a sua celebração. De acordo com seu art. 138, os contratos poderão ser extintos unilateralmente pela Administração; consensualmente, por acordo entre as partes; ou por decisão arbitral/judicial (TARTUCE, 2017).

## **2.5 Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**

A fiscalização da execução contratual é tratada genericamente pela Lei nº 8.666/93, que estatui normas gerais para licitações e contratos na administração pública. Recentemente, essa atividade passou a ser também regida pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021. De maneira específica e regulatória, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), publicou a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 que, dentre outros temas, possui uma seção exclusiva para as atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos, com ampliação de atribuições e novas funções, como a figura do gestor de execução e dos fiscais técnico e administrativo. E, mais recentemente, o Decreto nº 11.246/2022 veio complementar a regulamentação desse tema.

Para a IN 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, tratadas no capítulo V da norma, são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

O conjunto de atividades elencadas acima compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso (BRASIL, 2017). Recente Decreto, de nº 11.246/2022, foi criado para regulamentar a NLLC, dentre outros, acerca da atuação de gestores e fiscais de contratos, e replica a maioria das considerações feitas pela IN nº 05/2017, e acrescenta outros importantes dispositivos. Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade. Para o exercício da função, deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação (BRASIL, 2022).

As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática. A eventual necessidade de desenvolvimento de competências de agentes públicos para fins de fiscalização e de gestão contratual deverá ser demonstrada no estudo técnico preliminar e deverá ser sanada, conforme o caso, previamente à celebração do contrato. Bem como, excepcional e motivadamente, a gestão do contrato poderá ser exercida por setor do órgão ou da entidade, o qual responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação (BRASIL, 2022).

No Decreto nº 11.246/2022, as atribuições do gestor de contrato e dos fiscais técnico e administrativo encontram-se detalhadas nos artigos 21, 22 e 23, respectivamente. A função do fiscal setorial consta no art. 24. Quanto aos contratos terceirizados, a IN nº 05/2017 apresenta um rol maior de diretrizes e procedimentos. O seu Anexo VIII-B, por exemplo, dispõe acerca dos mecanismos para a fiscalização técnica e administrativa nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização técnica dos contratos terceirizados deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada: a) não produzir os resultados, deixar de executar ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada (BRASIL, 2017).

A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais dos trabalhadores da contratada exigirá-se a atuação do fiscal administrativo em cinco circunstâncias: fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada); fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura); fiscalização diária; fiscalização procedimental; e fiscalização por amostragem (BRASIL, 2017).

Muito embora a IN nº 05/2017 se aplique estritamente à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, suas regras e diretrizes servem de guia para qualquer atuação pública e orientam, como boa prática, os demais entes federativos (MENDES, 2019).

## 2.6 Gestão por Processos e Versões BPM

Após o estudo dos modelos e métodos de gestão pública, a Gestão por Processos foi escolhida para condução da pesquisa, extraíndo-se desse campo a técnica gerencial denominada *Business Process Management* (BPM), que foi eleita a metodologia de estrutura adequada para alcance de aplicação desta investigação.

Em comum com o pensamento sistêmico, a pesquisa e análise de processos está também preocupada com abordagens holísticas de gestão (SILVA, 2012). Por esse motivo, faz-se importante a abordagem acerca da contribuição da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) para a implementação da gestão por processos nas organizações.

A abordagem por processos visa a melhoria no desempenho dos processos de negócio da organização, o que demanda a adoção de uma perspectiva horizontalizada, sistêmica. Nesse contexto, a BPM é uma especialidade de gestão que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, através do foco nos processos ponta a ponta, e abrange estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implantar e gerenciar desempenho, transformar e estabelecer governança de processos (ABPMP, 2013).

Impulsionada nos anos de 1990, a BPM combina conhecimentos de tecnologia da informação com os conhecimentos das ciências de gestão, recebendo considerável atenção nos últimos anos devido ao seu potencial de aumentar de forma significativa a produtividade e redução de custos (TURRA *et al.* 2018), e “pode ser compreendida como uma abordagem para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócio para que os resultados desejados possam ser alcançados” (VITAL, 2022).

Caracteriza-se por ser um conjunto formado por metodologias cujo objetivo é possibilitar que os processos se integrem, lógica e cronologicamente. Para que haja um direcionamento verdadeiro para os processos, é necessário que estes estejam relacionados à estratégia organizacional, de maneira que este vínculo seja constantemente validado (SOUSA NETO; MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Mais do que uma técnica, a BPM busca mudar a forma como as organizações gerenciam o fluxo de trabalho, proporcionando mudanças rápidas e inovação para otimizar o trabalho e o relacionamento com clientes, fornecedores e colaboradores, viabilizando um novo nível de apoio às operações e uma nova capacidade para monitorar e medir desempenho nos diversos níveis da organização (ABPMP, 2013).

*Assim*, no setor público, que possui grande variedade de processos administrativos, a otimização pelo BPM torna-se uma alternativa atrativa, uma vez que as ações de gerenciamento de

processos possibilitam analisar a gestão de processos como meio de favorecer a inovação nos serviços ofertados pela Administração (VITAL, 2022).

Contudo, não é possível realizar o mapeamento e análise de todos os processos existentes nas organizações públicas de forma simultânea, porque custo e tempo são fatores preponderantes, além da influência de um processo em outro (VITAL, 2022). Portanto, estabelecer critérios de priorização das demandas que necessitem de mapeamento é um caminho, inclusive estabelecido na metodologia BPM, de maneira a atender às necessidades de melhoria da organização, conforme os recursos disponíveis.

As versões do mapeamento de processos são produzidas para representar, de forma abstrata, o modo como os processos são executados na organização e almeja demonstrar modificações em busca de maior qualidade ou produtividade. É necessário escolher uma versão para direcionar os esforços de análise dos processos com foco na modelagem dos processos de negócio da organização. Para isso, deve-se partir do “levantamento do estado atual, “como está” (“*AS IS*”); passando pela idealização do melhor cenário. “Como deveria ser” (“*SHOULD BE*”); até a proposição da “implementação” mais adequada, “como será” (“*TO BE*”) (VITAL, 2022).

O mapeamento *AS IS* ocorre com o levantamento e a diagramação de um processo na situação atual. Com base neste mapeamento inicial, validado pelos seus atores, é possível identificar oportunidades de melhorias e, conseqüentemente, proceder a um redesenho do processo. O redesenho é a melhoria do processo e, assim, possibilita a racionalização do fluxo do trabalho que, a partir desse momento, trata-se da modelagem chamada de *TO BE*. Desse modo, com as melhorias adicionadas no redesenho obtém-se a situação futura ou a situação mais adequada (OLIVEIRA, 2012).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere à finalidade ou propósito, esta pesquisa classifica-se como de natureza exploratória, por ter sido desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral de um determinado fato, sendo um tipo de pesquisa que apresenta uma menor rigidez de planejamento (GIL, 2014). Possui natureza de pesquisa aplicada, devido ao seu interesse prático e considerando que os resultados serão utilizados na solução de um problema que ocorre no mundo real (MARCONI; LAKATOS, 2015).

Como procedimentos técnicos essenciais, foram realizadas, inicialmente, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Realizou-se, também, coleta de campo com depoimentos recolhidos por meio de entrevista estruturada com questões abertas, com o propósito de construir discursos coletivos que representem o pensamento, o conhecimento e as ações dos gestores e fiscais de contratos administrativos.

Quanto à sua forma de análise e abordagem do problema, esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa-quantitativa. Para a investigação qualitativa empregou-se um processo de análise de

conteúdo fundamentado na teoria de representação social, operacionalizada pelos instrumentos do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). A técnica do Discurso do Sujeito Coletivo é uma metodologia de organização e tabulação de dados qualitativos de natureza verbal, obtidos a partir de depoimentos, por meio de entrevista estruturada (LEFÈVRE; LEFÈVRE; TEIXEIRA, 2000).

Quanto aos meios ou método de pesquisa, optou-se pela realização de um estudo de caso, no qual se investiga a atividade de gestão e fiscalização dos contratos terceirizados do Ifap, focada na execução dos mesmos, para assim perceber os eventuais gargalos e os processos críticos. Após o levantamento de dados e análise das informações, identificou-se o processo necessário de mapeamento que faz parte do macroprocesso das contratações públicas, denominado de processo de gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Foram analisados os contratos de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, executados no Ifap nos anos 2020, 2021 e 2022, conforme delimitação desta pesquisa.

Escolhido o processo desse estudo, selecionou-se seus subprocessos para fins de mapeamento pela sua relevância processual e necessidade de consonância com a legislação vigente sobre o tema. Assim, na presente pesquisa são detalhados três subprocessos: *Realizar fiscalização técnica de contrato terceirizado*; *Realizar fiscalização administrativa de contrato terceirizado*; e, *Realizar gestão de execução de contrato terceirizado*.

O passo seguinte foi desenhar o fluxo atual (*AS-IS*) e sua versão melhorada (*TO BE*) de cada um dos subprocessos. Essa etapa resultou em uma representação gráfica das atividades agrupadas e de demais fatores que puderem ser observados para complementar o processo.

Para o desenho do fluxograma, adotou-se a notação *Business Process Management Notation* (BPMN), utilizada por grande parte das organizações públicas e privadas e que determina uma simbologia padrão de representação das atividades em fluxos de processos.

Como ferramenta, optou-se pela utilização do BIZAGI. Tal *software* foi escolhido por se tratar de ferramenta gratuita, que se utiliza da Notação BPMN, simplificando e agilizando a modelagem, manualização e publicação de processos.

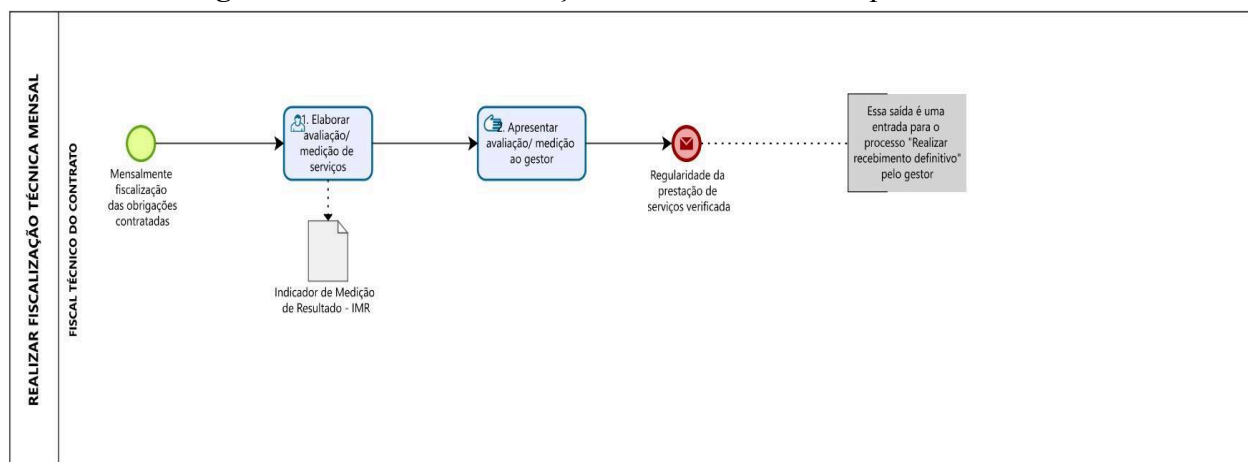
#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Ao realizar o mapeamento da situação atual do processo, seguiu-se uma sequência lógica de detalhamento dos subprocessos e suas atividades, do início ao fim do processo, identificando as tarefas críticas e os gargalos quando do não atendimento aos procedimentos estabelecidos na IN nº 05/2017 e Decreto nº 11.246/2022.

O mapeamento iniciou-se pelas **atividades de fiscalização técnica**. O fiscal técnico, após designado, atua *in loco* nas unidades do Ifap, de maneira a acompanhar e avaliar a execução dos serviços nos moldes de como foram contratados. Em síntese, conforme se observa na Figura 1, numa fiscalização mensal, esse agente faz uso de um documento chamado de Indicador de Medição

de Resultado (IMR), para relatar e aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de desempenho da contratação.

**Figura 1** – Realizar fiscalização técnica mensal – mapeamento AS IS

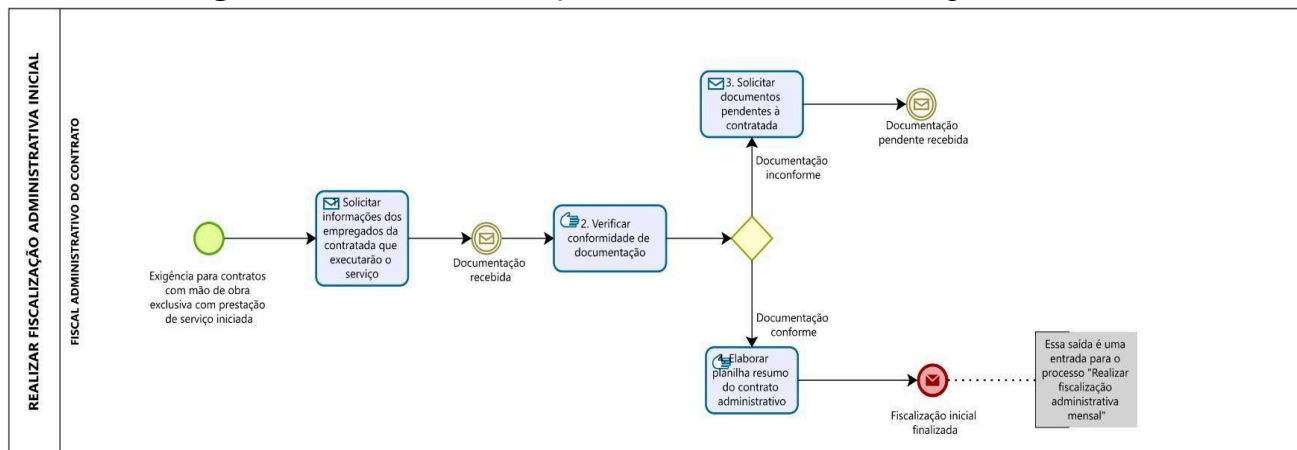


Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

O anexo VIII–A da IN nº 05/2017 e o art. 22 do Decreto nº 11.246/2022 apresentam uma sequência de procedimentos a serem seguidos pelos fiscais técnicos. Pela análise da figura 1 identifica-se que faltam algumas importantes atividades, a exemplo de fiscalização periódica (diária, semanal) para fins de identificação e registro de ocorrências; verificação de necessidade de pesquisa de satisfação junto ao público usuário do serviço; apresentação do IMR e outras avaliações ao preposto da contratada, para fins de sanar irregularidades e buscar melhorias na prestação dos serviços e, ainda, a avaliação de riscos desta etapa de fiscalização.

Após o mapeamento da fiscalização técnica, realizou-se a análise da situação atual das **atividades de fiscalização administrativa**. O fiscal administrativo, após designado, exerce sua função centralizada na Reitoria, em um setor específico, de maneira a acompanhar os aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento. Nesse sentido, existe uma fiscalização de início de contrato, conforme Figura 2, e a fiscalização administrativa mensal, demonstrada na Figura 3.

**Figura 2 – Realizar fiscalização administrativa inicial – mapeamento AS IS**



Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

O anexo VIII–B da IN nº 05/2017 e o art. 23 do Decreto nº 11.246/2022 apresentam uma sequência de critérios e procedimentos a serem seguidos pelos fiscais administrativos. Pela análise da Figura 2 identifica-se que faltam algumas importantes atividades, a exemplo de verificação de existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, e avaliação dos riscos desta etapa de fiscalização.

É importante mencionar que na planilha-resumo do contrato, descrita na Figura 2, após análise no Sistema Unificado de Administração Pública (Suap)<sup>19</sup> constam apenas detalhamentos quantitativos, faltando a análise das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos funcionários quanto à data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações), além de demais eventuais alterações dos contratos de trabalho. Falta, ainda, a discriminação de eventuais obrigações adicionais constantes na Convenção Coletiva de Trabalho para as empresas terceirizadas.

No caso de existência de condições insalubres identificadas, o fiscal administrativo deveria registrar que tal condição obriga a empresa a fornecer determinados equipamentos de proteção individual (EPI). Não foi encontrado, dentre os processos eletrônicos e e-mail, qualquer documento acerca desse assunto. Observa-se que a maior parte das demandas do fiscal administrativo tem sido deixadas a cargo do gestor de contrato, como será abordado adiante.

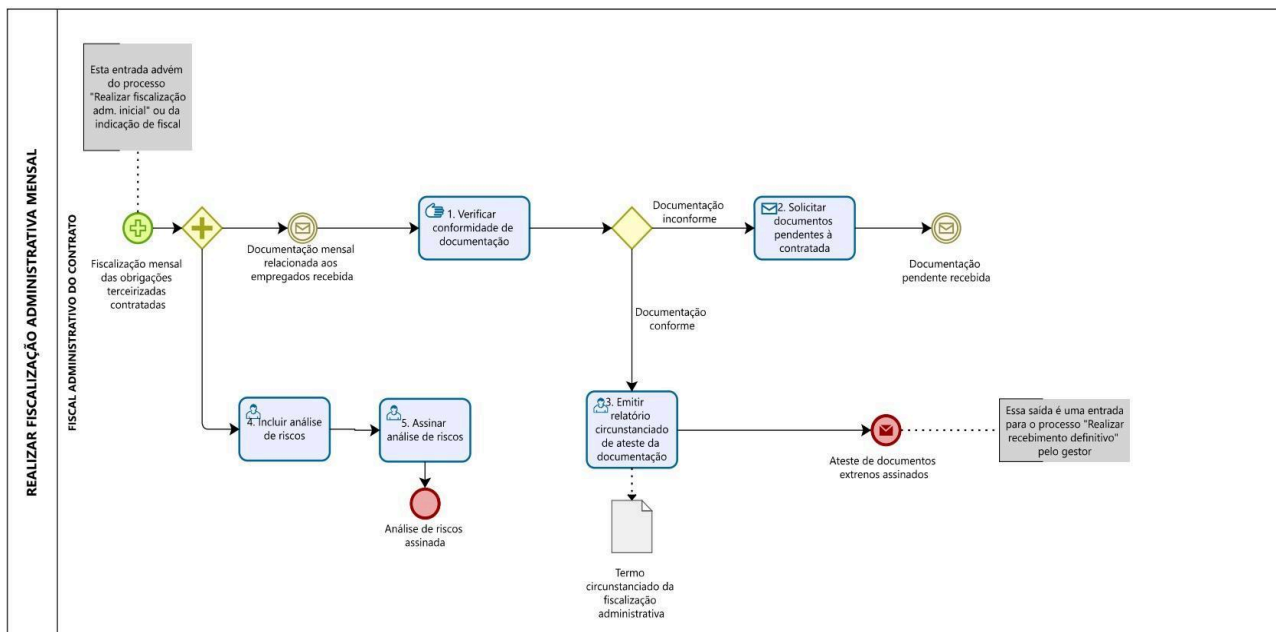
Ainda conforme estabelecido no anexo VIII–B da IN nº 05/2017 e o art. 23 do Decreto nº 11.246/2022 sobre procedimentos de fiscalização administrativa, da análise da Figura 3 depreende-se que faltam inúmeras atividades e tarefas a serem executadas pelo fiscal. Frise-se que a averiguação dos documentos, constantes nos processos eletrônicos, revelam que a maior parte do trabalho que seria do fiscal administrativo está sendo realizado pelo gestor do contrato. A conformidade documental do fluxo, na Figura 3, trata de quantidade e tipos de documentos, e não

<sup>19</sup> Sistema de processo eletrônico da instituição.



leva em consideração uma verificação minuciosa e detalhada acerca dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais do funcionário.

**Figura 3 – Realizar fiscalização administrativa mensal – mapeamento AS IS**



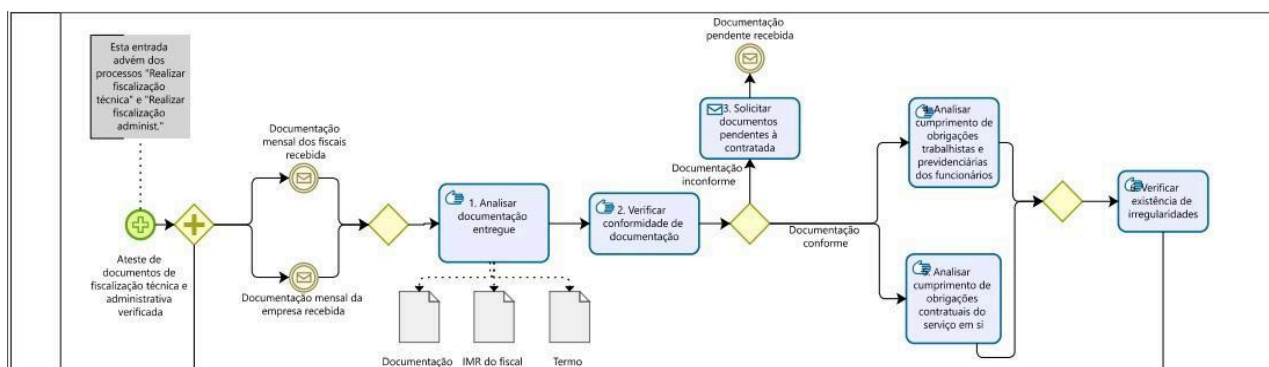
Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

Antes do termo circunstanciado da fiscalização, na Figura 3, deve ser elaborado um resumo da fiscalização administrativa, que trate das informações trabalhistas dos empregados, de FGTS, INSS, cálculo de medição dos serviços, cálculo do valor a ser destinado à conta-depósito vinculada, dentre outros documentos e exigências elencadas nas normas, como passíveis de fiscalização.

Para finalizar o mapeamento AS IS, procedeu-se à abordagem da análise do subprocesso de **atividades de gestão de execução** dos contratos, que trata da coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa, bem como da fiscalização setorial e pelo público usuário, se houver. No Ifap, atualmente, a configuração do processo de gestão e fiscalização de contratos contempla o gestor e os fiscais técnico e administrativo.

Em síntese, na Figura 4 o nome da atividade mapeada é “*realizar recebimento definitivo*” porque essa é a principal e regular atribuição do gestor enquanto agente de fiscalização, que concretiza o ateste da execução dos serviços. No entanto, observa-se na ilustração que a maior parte das atividades e tarefas detalhadas são de análise documental, cuja atribuição é devida ao fiscal administrativo.

**Figura 4 – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – mapeamento AS IS**



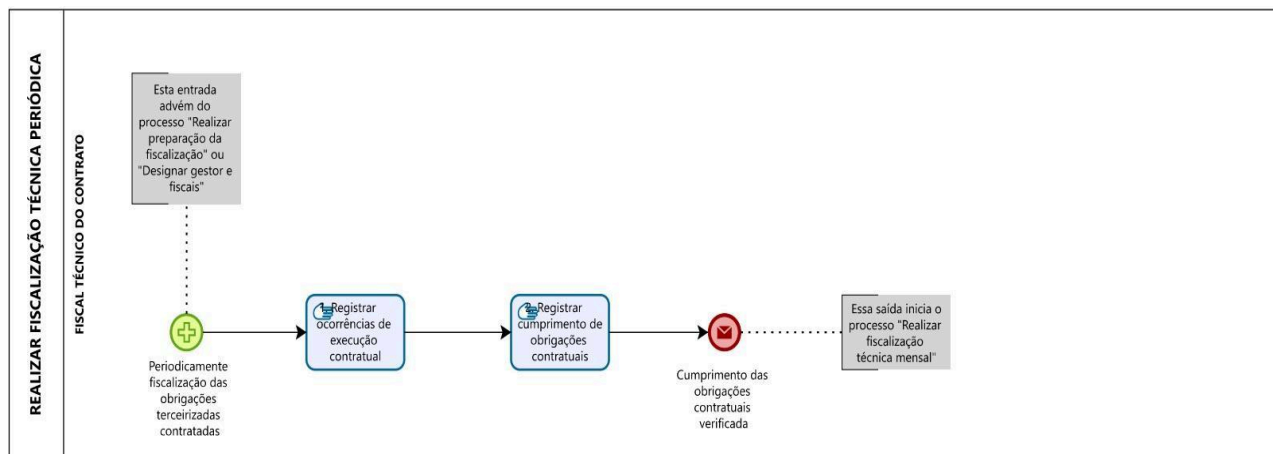
**Fonte:** Elaborado pelos autores (2022).

As atribuições do gestor de execução de contratos estão estabelecidas no Capítulo V da IN nº 05/2017 e no art. 21 do Decreto nº 11.246/2022, sendo especificamente: acompanhar os registros de ocorrências e medidas tomadas pelos fiscais; acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para empenho e pagamento; elaborar relatório de verificação da necessidade de adequações do contrato para atendimento da administração; providenciar os atos preparatórios e encaminhar ao setor competente para instrução processual acerca de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros; coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato; realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato; elaborar o relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato.

Com os dados levantados na etapa anterior, procedeu-se à modificação do fluxo desenhado inicialmente (*AS IS*) para se obter o desenho final pretendido da modelagem (*TO BE*). Nesse momento, os fluxos foram adaptados, bem como novos fluxos foram criados com o objetivo de buscar resolver os problemas e gargalos levantados, e implementar as oportunidades de melhorias identificadas, em adequação às exigências normativas.

As Figuras 5 e 6 representam o redesenho para o subprocesso de **atividades de fiscalização técnica**.

**Figura 5** – Realizar fiscalização técnica periódica – modelagem *TO BE*



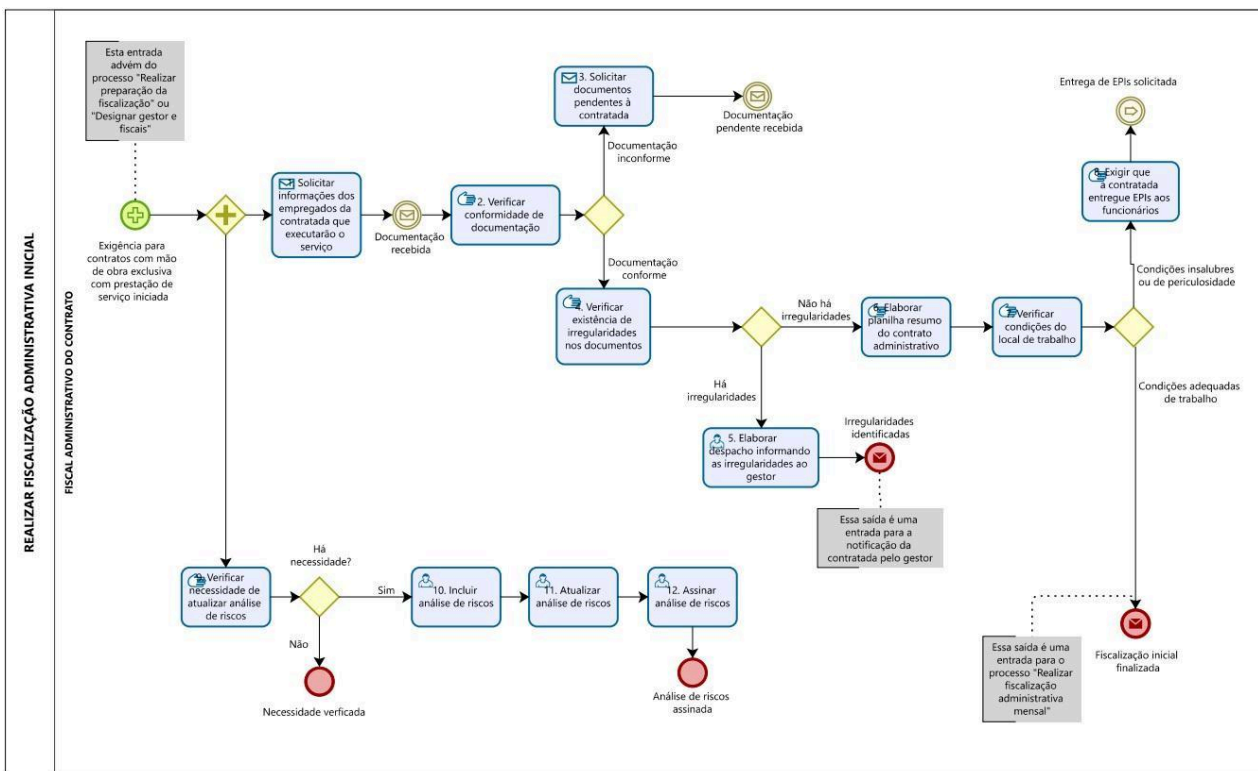
Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

A Figura 5 representa a criação de um novo fluxo, que se trata da **fiscalização técnica periódica**, uma vez que é necessário o registro de ocorrências de inconsistências, bem como o registro do cumprimento das obrigações contratuais. O IMR, em geral, não contém informações acerca de eventos, incidentes ou acontecimentos de situações relevantes, atinentes ao contrato, acerca dos serviços e funcionários. Geralmente as informações são enviadas por e-mail ou por aplicativo de mensagem. Portanto, de maneira a elucidar e formalizar os fatos, é importante que se crie procedimentos para orientar os fiscais.

A Figura 6 é o redesenho da **fiscalização técnica mensal**, com maior detalhamento das atividades e tarefas, para fins de melhor direcionamento dos agentes e atendimento do disposto nas normas, suprimindo os gargalos apontados no mapeamento *AS IS*. Importante mencionar sobre a inclusão de atividades e tarefas sobre análise de riscos, sendo uma exigência do §1º do art. 26 da IN nº 05/2017.

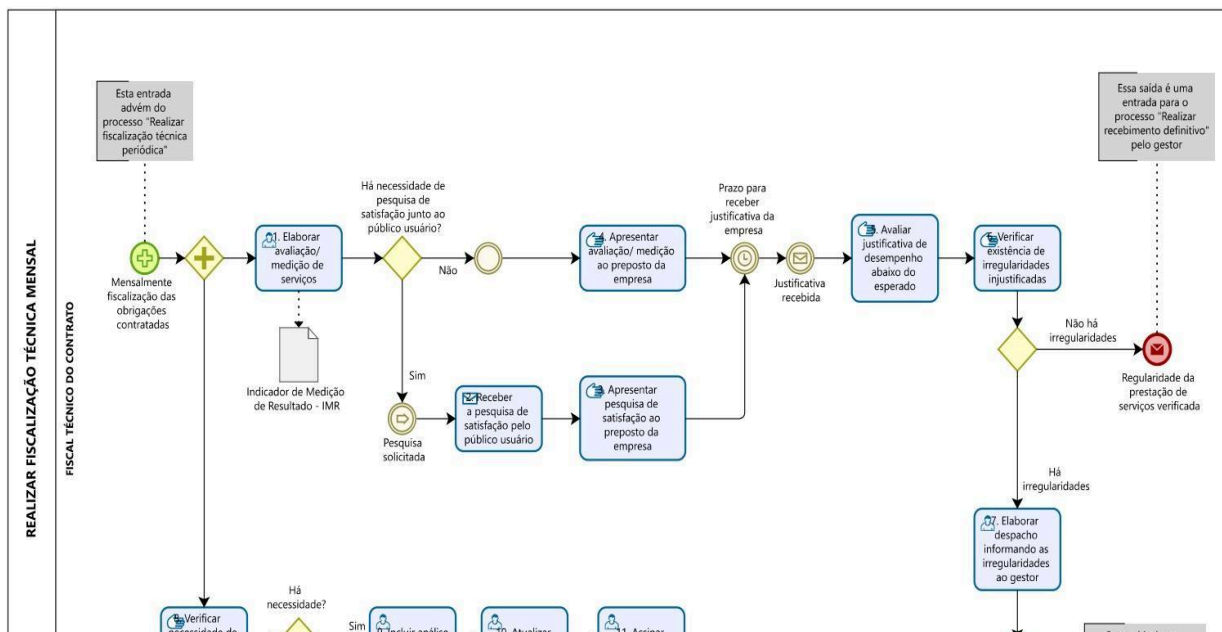
Quanto ao redesenho dos subprocessos de **atividades de fiscalização administrativa**, a atual proposta encontra-se ilustrada nas Figuras 7 e 8.

**Figura 6 – Realizar fiscalização técnica mensal – modelagem TO BE**



Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

**Figura 7 – Realizar fiscalização administrativa inicial – modelagem TO BE**

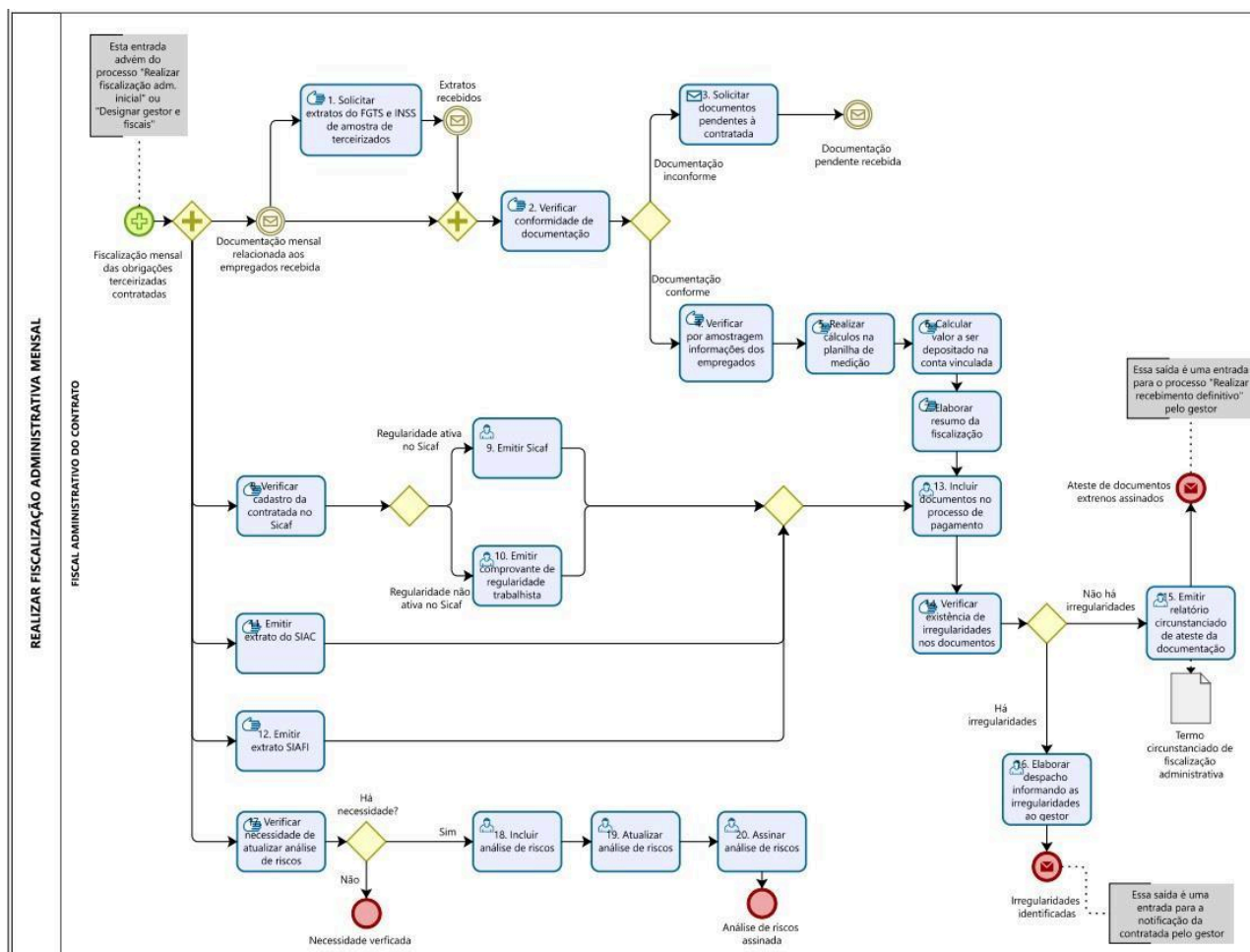


Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

Na fiscalização administrativa inicial, Figura 7, foram incluídas as tarefas de suma importância acerca da verificação de condições do local de trabalho que ensejam necessidade de EPI e, ainda, foram englobadas as tarefas que antes estavam sendo deixadas à cargo do gestor.

No que se refere à fiscalização administrativa mensal, Figura 8, também foram compreendidas as tarefas exigidas pelas normas, e que não foram consideradas no fluxo AS IS porque, na prática, não estão sendo realizadas pelos fiscais. Em ambas as Figuras 7 e 8, observa-se um aumento significativo das atividades e tarefas, isso porque fez-se necessário maior especificação dos procedimentos, visto ser uma fiscalização de muitos detalhes, talvez a mais complexa de todo o processo, que exige capacitação e treinamento adequados acerca das áreas trabalhista, previdenciária e fiscal.

**Figura 8 – Realizar fiscalização administrativa mensal – modelagem TO BE**



Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

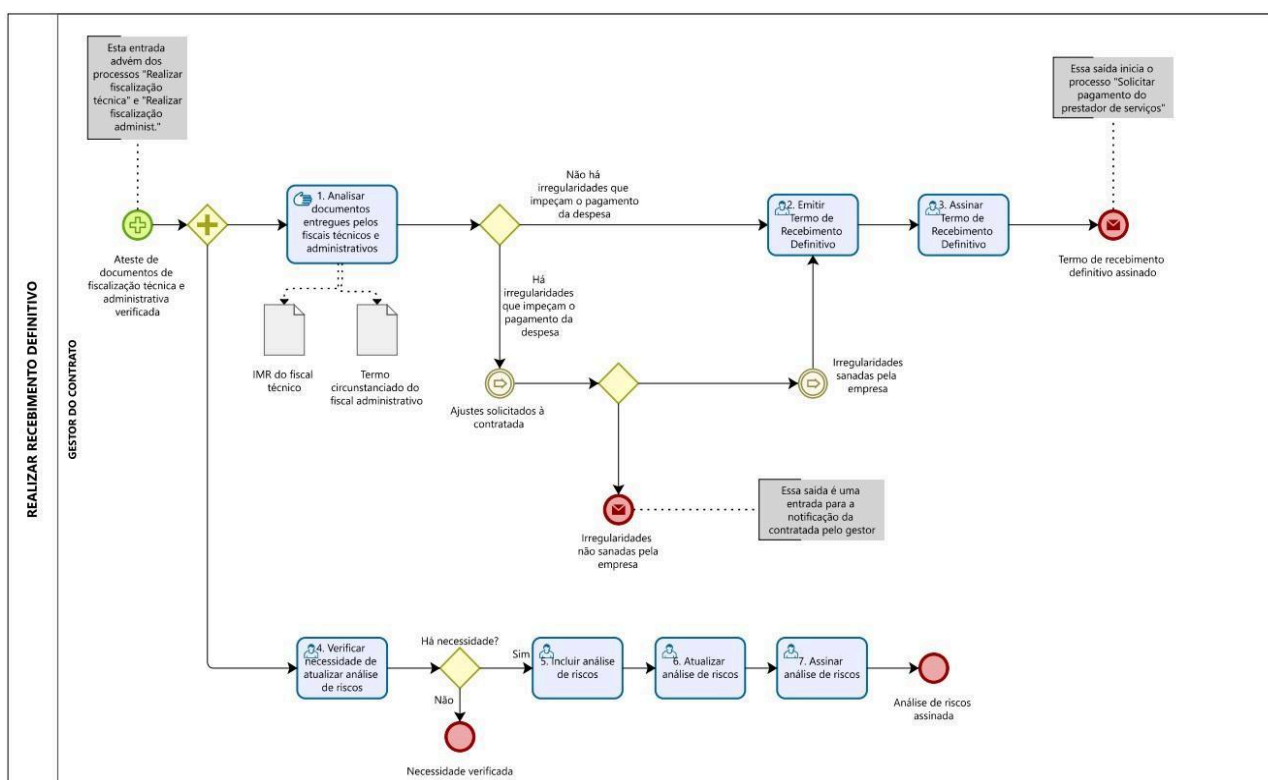
Sobre a análise de riscos, sendo uma exigência do §1º do art. 26 da IN nº 05/2017, foram acrescentadas tarefas, pois nos processos eletrônicos averiguados, foram encontrados os mesmos mapas de riscos anexados repetidamente, sem uma análise concreta. Para finalizar a modelagem TO

BE, apresenta-se a abordagem do redesenho do subprocesso **atividades de gestão de execução** dos contratos, constando nas Figuras 9 e 10.

Esse subprocesso foi o mais redesenhado, dentre os outros, uma vez que se identificou que o gestor de contrato vem desempenhando atribuições que não lhes são exigíveis, legalmente. No entanto, tal atuação tem sido essencial para que o estabelecido nas normas seja cumprido.

O gestor de execução do contrato tem diversas atribuições, conforme elencadas no mapeamento *AS IS*, no entanto, a maior parte de suas demandas são referentes à coordenação, orientação e direcionamento dos demais agentes de fiscalização; bem como elaboração de relatórios para composição de processo de prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros. Nesse sentido, essas atividades irão compor outros processos de responsabilidade de outros setores ou departamentos do Ifap, que não são objeto de estudo desta dissertação.

**Figura 9** – Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato – modelagem *TO BE*



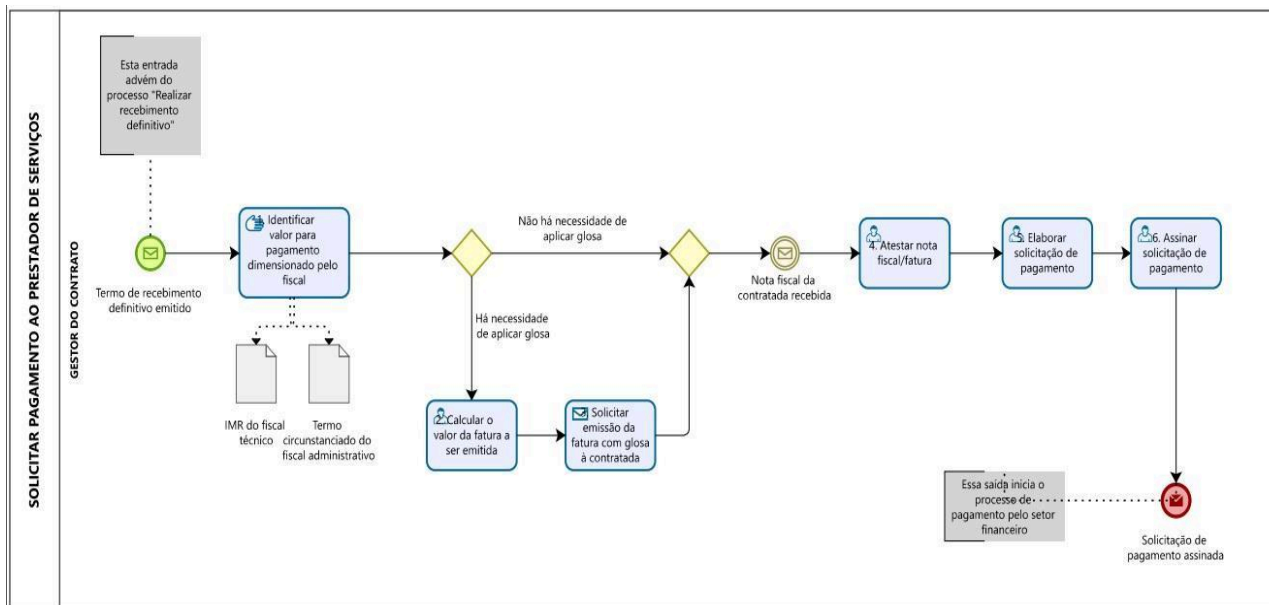
Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

Por esse motivo, o fluxo das atividades executadas pelo gestor de execução de contratos restringiu-se ao **recebimento definitivo** (Figura 9) dos serviços e à **solicitação de pagamento** (Figura 10) desses serviços, que são as tarefas corriqueiras e regulares desse agente, sendo necessário o devido aprimoramento.

No mapeamento *AS IS*, as atividades de receber em definitivo o serviço para solicitar o pagamento estavam juntas em um mesmo subprocesso e, inclusive, no recebimento definitivo

constavam inúmeras tarefas que descaracterizavam a essência desse ato. Também houve a transposição das tarefas, que não são de competência legal do gestor de execução do contrato, para o subprocesso de fiscalização administrativa, conforme já abordado anteriormente.

**Figura 10** – Solicitar pagamento ao prestador de serviços – modelagem *TO BE*



Fonte – Elaborado pelos autores (2022).

Importante mencionar que a Figura 10 trata dos procedimentos para alcançar o ateste das faturas que posteriormente serão pagas. Não é o processo de pagamento em si, que é de responsabilidade do setor financeiro da instituição. Outra observação importante é que existem diversos outros subprocessos envolvidos indiretamente no processo de gestão e fiscalização de contratos, no entanto, mapeá-los para modelá-los requer maiores esforços e força de trabalho. Por conseguinte, este estudo alcançou os subprocessos relevantes, objetivos da pesquisa.

## 5 RESULTADOS

A proximidade dos pesquisadores à área em estudo possibilitou a discussão junto a outros agentes públicos que exercem o encargo da fiscalização, contribuindo para a identificação das principais necessidades. Nesse sentido, apresentam-se os produtos a seguir que constituem a proposta de intervenção junto à administração do Ifap.

- **Fluxo do subprocesso Nomear gestor de fiscais do contrato:** tem o objetivo de designar formalmente gestor e fiscais técnicos, administrativos, setoriais, conforme o caso, para acompanhamento e fiscalização de contrato de serviços. Avalia-se a existência de limitação técnica e/ou necessidade de capacitação para o encargo.

- **Fluxo do subprocesso Realizar preparação para fiscalização:** após a designação formal do gestor e fiscal, estes elaboram o plano de fiscalização para apresentação em reunião inicial do órgão com a empresa contratada.

- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização técnica periódica:** realizada a reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização e iniciado o serviço, passa a ocorrer a fiscalização técnica periódica, que se refere ao acompanhamento diário, semanal ou mensal pelos fiscais técnicos, com registro das ocorrências em documento próprio.

- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização técnica mensal:** tem o objetivo de avaliar/medir a qualidade dos serviços prestados, por meio da condução de pesquisa de satisfação junto ao público usuário, se for o caso, e emissão do instrumento de medição de resultado mensal, como recebimento provisório.

- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização administrativa inicial:** busca-se verificar se a contratada está regular quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias por meio da análise da documentação inicial entregue (dados pessoais dos funcionários, funções, cargos e salários, carteira de trabalho, exames médicos admissionais e declaração de responsabilidade pela quitação dos encargos trabalhistas e sociais do contrato).

- **Fluxo do subprocesso Realizar fiscalização administrativa mensal:** trata-se de conjunto de procedimentos mensais, de recebimento e análise de documentos de comprovação de cumprimento dos direitos trabalhistas, sociais e previdenciários dos funcionários. Calcula-se a medição dos serviços, valor a ser depositado em conta-depósito vinculada, faz-se a conferência por amostragem acerca do pagamento dos funcionários. Inclui-se os documentos no processo eletrônico Suap, e emite-se o relatório circunstanciado para fins de ateste provisório.

- **Fluxo do subprocesso Realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato:** é feita a análise dos documentos entregues pelos fiscais técnicos e administrativos, de maneira a identificar se existe irregularidades e/ou descumprimento contratual pela empresa. Emite-se o termo de recebimento definitivo dos serviços, bem como notifica-se a contratada, se for o caso.

- **Fluxo do subprocesso Solicitar pagamento ao prestador de serviços:** após o recebimento definitivo dos serviços e cálculo do valor devido à contratada, esta é informada para emitir a fatura mensal. Realiza-se o ateste da nota fiscal e envio do processo para o setor financeiro, para fins de liquidação e pagamento.

- **Fluxo do subprocesso Indicar aplicação de sanções:** tem o objetivo de apurar inconsistências contratuais causadas pela prestadora dos serviços. Após recepção das ocorrências registradas pelos fiscais técnicos e administrativos, encaminha-se o processo para o setor competente, que avaliará as ocorrências e o enquadramento de penalização. Abre-se o processo de apuração, observado o direito de ampla defesa e contraditório pela empresa. Constatado descumprimento contratual, decide-se, aplica-se e registra-se a sanção.

- **Minuta de manual de gestão e fiscalização de contratos:** guia prático para auxiliar, orientar e subsidiar as atividades de gestão e fiscalização de contratos, observada as normas internas e legislação vigente.

Melhorias válidas em uma gestão exigem planejamento, bem como precisam de autorização e aprovação de gestores ou unidades superiores e/ou mesmo participação de outras pessoas para serem colocadas em prática. Por isso, os produtos aqui elencados são tratados como proposta.

## 6 CONCLUSÕES

A pesquisa teve como objeto de investigação o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) que *presta serviço, diariamente, a milhares de pessoas, com custo significativo nos serviços de execução indireta, como limpeza, segurança e apoio operacional, os quais precisam ser, eficientemente, fiscalizados.* A observação inicial identificou lacunas que contribuíam para a ineficiência das atividades de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, uma vez que o Instituto não possui planejamento e modelagem dos processos da área.

Como resultado da análise realizada no processo de gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados do Ifap, no escopo delimitado, identificou-se a necessidade de definir procedimentos e padronizar instrumentos, bem como, adequar fluxos de processos e capacitar os envolvidos no acompanhamento contratual, em observância às normas vigentes. Essa melhoria, além de otimizar e padronizar a atividade, viabilizará a adoção de medidas de controles internos para que os colaboradores terceirizados tenham os seus direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais garantidos, sendo uma forma de evitar prejuízo ao erário, mas, também, de o Ifap olhar humanizado de forma humanizada para os colaboradores que auxiliam a efetivação das atividades da instituição.

Como produto, foram criados nove propostas de fluxogramas de fases da gestão e fiscalização de contratos e uma proposta de minuta de manual: fluxo nomear gestor de fiscais do contrato; realizar preparação para fiscalização; realizar fiscalização técnica periódica; realizar fiscalização técnica mensal; realizar fiscalização administrativa inicial; realizar fiscalização administrativa mensal; realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato; solicitar pagamento ao prestador de serviços; indicar aplicação de sanções; minuta de manual. Inicialmente, os produtos foram direcionados para aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de contratos terceirizados; contudo, sua base permite a extensão para demais contratos de serviços como um todo.

Considerando o desenvolvimento e relevância da pesquisa, sua aplicação vem ganhando espaço na área de gestão de contratos do Ifap. O primeiro passo foi a emissão da Portaria nº 1.840/2022, de 03/11/2022, que constituiu a comissão de elaboração do manual de gestão e fiscalização de contratos do Instituto, composta por oito membros, dentre eles, uma das autoras da pesquisa.



Frise-se que a gestão por processos no uso da metodologia e estrutura BPM viabiliza o domínio do conhecimento e prática dos processos organizacionais, e traz vantagens por ser de fácil compreensão, podendo, também, observar as etapas críticas e os gargalos, auxiliando o aperfeiçoamento dos processos. Por esse motivo, poderá ser utilizada em processos de outras áreas da organização, uma vez que o Ifap não possui fluxos institucionalizados como um todo.

## 6 REFERÊNCIAS

ABPMP, **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento ABPMP BPM CBOBK V3.0**, Association of Business Process Management Professionals 2013. Disponível em [http://c.yimcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP\\_CBOBK\\_Guide\\_\\_Portuguese.pdf](http://c.yimcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOBK_Guide__Portuguese.pdf)

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 290.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão n° 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 31 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D11246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D11246.htm). Acesso em: 18 out.2022.

BRASIL. **Portal da transparência do governo federal**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/>>> Acesso em 22/03/2022.

COSTA, Luciana Assis; ROCHA, Daniele Fernandes. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. Belo Horizonte, 2018. **Cad. Bras. Ter. Ocup.**, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, 2018. ISSN 2526-8910.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. Brasília, 2017.

FURTADO, M. R. et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração gestão por processos**. 2018. 200 p. 48.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: atlas, 2015.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C.; TEIXEIRA, J. J. V. **O discurso do sujeito coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa**. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MENDES, Lorena Lopes Freire. **Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público contratante**. Belo Horizonte, 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portaria n. 443, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219256). Acesso em: 18 jan. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2012.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos Pública: teoria e prática. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade**, 2017. v. 6, n. 11.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho**. São Paulo, 2013.

SILVA, Sarah de Oliveira. Pensamento sistêmico e gestão por processos: uma revisão sistemática. **Revista Gestão & Conhecimento**, edição especial, p. 367-383, 2012.

SOUSA NETO, Manoel Veras de; MEDEIROS JÚNIOR, Josué Vitor. Afinal, o que é o Business Process Management (BPM)? Um novo conceito para um novo contexto. **Revista eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 7, n. 2, artigo 9, 2008.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**, v. 3: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TURE, Vanessa Stevan. **Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos**. São Paulo, 2020.

TURRA, Márcio Ezequiel Diel; JULIANI, Lucélia Ivonete; SALLA, Neusa Maria da Costa Gonçalves. Gestão de Processos de Negócio – BPM: um estudo bibliométrico sobre a Produção Científica Nacional. PUC-SP, 2018. **Revista Administração em Diálogo**. DOI: <http://dx.doi.org/10.23925/2178-0080.2017v20i3.36961>.

VITAL, Thiago de Souza. **Análise dos potenciais benefícios de adoção do BPM para atividades da Administração Pública de Municípios: um estudo de caso**. Mariana-MG, 2022.



## IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE MONITORAMENTO DE PROJETOS NO PROFISCO II DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA - SEFA-PA, 2023

**Luciana Rodrigues Ferreira**

Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA - Pa

*luciana.ferreira@sefa.pa.gov.br*

**Alexandre da Silva Diniz**

Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA - Pa

*alexandre.diniz@sefa.pa.gov.br*

**Ernesto Lassance de Carvalho Junior**

Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA - Pa

*ernesto.lassance@sefa.pa.gov.br*

**André Vasconcelos de Almeida**

Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA - Pa

*andre.almeida@sefa.pa.gov.br*

**Resumo:** O Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil - PROFISCO é uma linha de crédito condicional do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID aos Estados e ao Distrito Federal para financiamentos de projetos de melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos estados brasileiros. Atualmente, o programa está em sua segunda etapa, o PROFISCO II, com a adesão de vários estados para financiamento de projetos de educação fiscal. A partir disto, a Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (SEFA – PA) aderiu a tal programa e elencou 35 projetos, os quais passaram a ser monitorados por uma metodologia utilizando os processos do PMBOK, aplicando o conjunto de conceitos, etapas e ferramentas de gestão de projetos, portfólio e governança, buscando aumentar a capacidade de entrega de resultados da SEFA e estimulando a cultura de inovação e transformação organizacional, com foco no desafio da transformação digital do órgão.

**Palavras-chave:** Monitoramento. Gestão de Projetos. Portfólio. Transformação Digital.

### 1 INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), é um dos mais antigos órgãos da Administração Direta do Governo do Pará. Embora a estrutura para recolhimento de impostos existisse antes, foi no ano de 1841 que o governador Bernardo de Souza Franco criou o Tesouro Público Provincial.

Em 1901 foi regulamentada a existência da Secretaria da Fazenda, por meio do Decreto 996, de 16/04/1901, do governador Augusto Montenegro.

A missão da SEFA é “Contribuir para a melhoria da vida das pessoas e para desenvolvimento sustentável do Estado do Pará, por meio da gestão fazendária, com equilíbrio das contas públicas”. Entre as principais funções da SEFA destaca-se a gestão fazendária, exercendo as funções de fiscalização, arrecadação e tributação, e a gestão do Tesouro do Estado. Para o desempenho de suas funções conta com o pessoal do grupo da Carreira de Administração Tributária (CAT) e do pessoal administrativo. A Secretaria possui 12 Coordenações regionais (Cerats) quatro coordenações especiais (Ceeats) e oito coordenações de mercadorias em trânsito (Cecomts), localizadas em áreas de fronteira.

A partir de 1997, a SEFA passou a desenvolver ações voltadas à modernização da administração tributária. Uma das vertentes deste programa é a melhoria contínua de atendimento ao público. Ao longo do processo de modernização investiu na capacitação dos servidores e na melhoria das instalações físicas, buscando maior conforto para os servidores e para o cidadão.

Em 2008 o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID e a Secretaria da Fazenda do Pará iniciaram uma parceria com o objetivo de discutir e ajudar na elaboração do projeto do Fisco paraense a ser desenvolvido com recursos da linha de crédito do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO), aos estados brasileiros.

Em 2017, foi aprovado um novo acordo entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Secretaria da Fazenda do Pará, visando consolidar as melhorias alcançadas na primeira edição. Com isso, o BID libera uma nova linha de crédito, PROFISCO II, para modernizar a arrecadação de tributos estaduais, aprimorando a gestão fazendária, com desenvolvimento de ações relacionadas à gestão de processos, contencioso fiscal e gestão financeira.

O PROFISCO II possui 16 produtos e 35 projetos em seu portfólio, e com três componentes como diretrizes que são: Gestão fazendária e transparência fiscal que objetiva melhorar os instrumentos de gestão, modernizar a infraestrutura tecnológica e a relação do fisco com os contribuintes (6 produtos e 14 projetos); Administração tributária e contencioso fiscal que visa aumentar as receitas próprias e simplificar o cumprimento das obrigações tributárias (8 produtos e 17 projetos); e Administração financeira e gasto público que visa aumentar eficiência do planejamento e execução financeira (2 produtos e 4 projetos).

A partir disto, a SEFA PA iniciou um processo de melhoramento da maturidade do seu pessoal na gestão de projetos, com a contratação de Consultores em Gerenciamento de Projetos, a fim de que sejam aplicadas as melhores práticas e metodologias de gestão de projetos e de portfólio. Assim, buscando uma melhor condução e monitoramento desses projetos do PROFISCO II visando atingir seus objetivos e metas pré-estabelecidos junto ao BID.

## 2 SEÇÃO TEÓRICA

Existem inúmeras razões que impulsionam o desenvolvimento de um projeto, sendo que a maioria está associado ao dinâmico relacionamento dos fatores nos ambientes de negócio. Entender

as razões e saber diferenciar um projeto de uma atividade rotineira é fundamental, pois a partir disto caberá ao administrador escolher um método e uma ferramenta mais adequada para trabalhar com a situação, visando obter a melhor relação custo-benefício no gerenciamento do projeto. (WIDEMAN 1992)

Um dos principais fatores internos que demandam projetos nas organizações são: melhoria do produto, novo produto, melhoria interna, mudança organizacional, produto único (exclusividade), gestão estratégica da empresa, prazos e recursos limitados. (KERZNER 2003)

O objetivo na administração de um projeto é “alcançar o controle adequado do projeto, de modo a assegurar sua conclusão no prazo e no orçamento determinado, obtendo a qualidade estipulada”, ou seja, manter o trinômio custo, prazo e qualidade no “foco” do projeto. (VARGAS 2016)

Assim como os produtos, os projetos também apresentam um Ciclo de Vida, ou seja, apresentam um início e um fim determinados, sendo que neste período o projeto sofre todo um desenvolvimento, uma estruturação, uma implantação e finalmente uma conclusão. Com isso, podemos então dividir o Ciclo de Vida de um projeto em quatro fases principais: Concepção ou Conceitual, Planejamento, Execução e Encerramento ou Conclusão. (KERZNER 2020)

Na fase da execução do projeto, sempre serão necessários ajustes ao longo do desenvolvimento do serviço, procurando sempre se referir ao plano inicial, tendo como atividades típicas dessa fase o monitoramento constante do projeto, ativação da comunicação da equipe do projeto, execução das etapas previstas e programadas (*time line* e matriz de responsabilidade), a utilização dos recursos disponíveis, dentro do que foi programado, e as reprogramações quando algum *milestone* não foi atingido. (CARVALHO 2018).

Quando temos vários projetos para controlar, o correto é se montar um portfólio de projetos, que nada mais é, que um conjunto de projetos, programas, subportfólios, onde são aplicadas operações gerenciadas em grupo, a fim de alcançar os objetivos estratégicos. Este é o conceito apresentado na sétima edição do Guia PMBOK® (2021), uma das maiores referências internacionais em gestão de projetos.

A administração de um portfólio de projetos é como se fosse uma “carteira” que organiza as iniciativas, gerando uma visão consolidada dos projetos (PMBOK 2021). Existem diversas ferramentas para realizar a gestão de portfólios, com foco na priorização dos projetos estratégicos de uma empresa ou órgão público, já que os recursos de uma empresa são limitados e, por isso, é preciso a priorização de projetos em portfólios. (PMBOK 2021)

A priorização de projetos é o processo pelo qual as iniciativas são analisadas, qualificadas e ordenadas para execução. Para isso, é necessário contar com um método estruturado que possa seguir algum modelo de medição quantitativo ou qualitativo, ou com a junção desses dois. Para tanto, temos como exemplos a Matriz de Priorização com fronteira eficiente, a Matriz 4x4, a Matriz GUT, a Matriz BASICO, a Matriz RICE, entre outros. (PMBOK, 2021)

Utilizar ferramentas de priorização de projetos certamente trará mais clareza na hora de decidir quais projetos deverão ser feitos (e em qual momento) e quais serão descartados. Mas, não basta apenas montar o ranking e sair executando a lista de iniciativas. Em algumas situações, como

quando já estamos com todos os recursos alocados, é preciso olhar para outros critérios fora dessas matrizes. Alguns exemplos desses critérios são:

- **Obrigatoriedade legal:** projetos que são exigidos por uma lei ou por uma política interna da organização precisam receber pontuação máxima ou mínima, sem meio-termo.
- **Alinhamento estratégico:** projetos que ajudam a executar o planejamento estratégico da organização precisam receber mais pontos na priorização de projetos.
- **Probabilidade de sucesso:** quanto menor a quantidade de riscos de um projeto, maior a pontuação que ele deve receber e vice-versa.
- **Prazo para gerar resultados:** projetos que trazem mais resultados rapidamente devem passar na frente de projetos que demoram a trazer resultados.
- **Situação do projeto:** quanto maior o percentual de realização do projeto, maior é o peso dele na priorização de projetos.

Para fazer a análise de toda a lista de demandas você pode montar um comitê de demandas, que será responsável por avaliar a capacidade da equipe, selecionar os projetos e ajustar o ranking obtido conforme outros critérios que não foram considerados na ferramenta de priorização. É importante que isso seja feito durante reuniões colaborativas, que envolvam pessoas estratégicas na gestão de projetos. O ideal é que este comitê de demandas seja o próprio PMO (escritório de projetos) (PMBOK, 2021).

### 3 METODOLOGIA

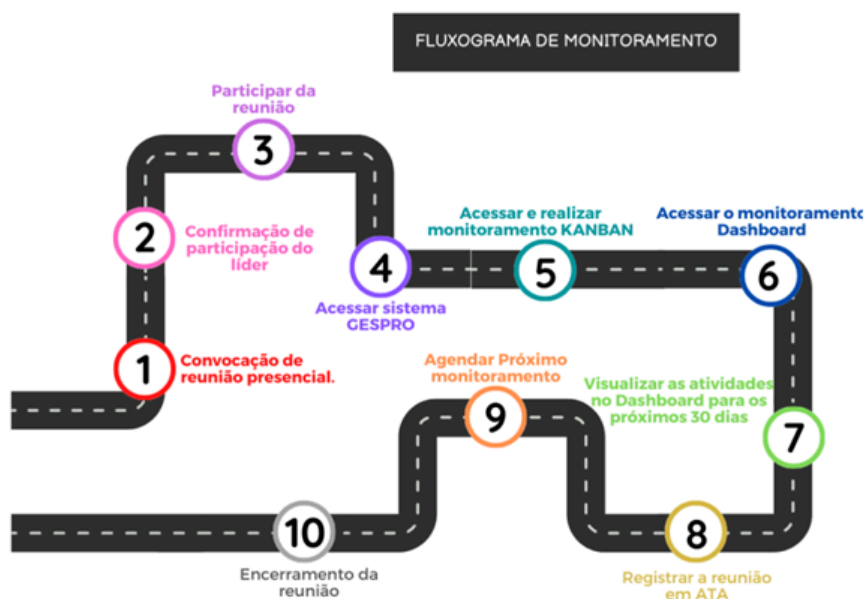
A metodologia aplicada para o monitoramento de projetos do PROFISCO II da Secretaria de Estado da Fazenda do Pará – SEFA, será apresentada a partir de um roteiro de aplicação junto às reuniões que são pré-agendadas com cada Líder de projeto, realizadas com a participação de membros do Laboratório de Inovação e Gestão do Conhecimento – SEFA.LAB, membros da Empresa 8I, que é a empresa de tecnologia e sistemas, responsável pela implantação e manutenção do Sistema Corporativo de Gestão do Planejamento e Projetos Estratégicos – GESPRO na SEFA, além da participação do Líder e demais membros do Projeto.

Cada reunião de monitoramento é combinada a partir da agenda de disponibilidade do Líder do projeto, por meio de uma convocação da Equipe do SEFA.LAB, que por meio da confirmação de data e hora é pré-agendada cada reunião, ver Fluxograma de Monitoramento, Figura 1. Com a presença do Líder, gera-se o acesso ao Sistema GESPRO. O sistema atua no monitoramento dos indicadores estratégicos, apoia a elaboração e execução de projetos de investimentos, monitora a execução e emite a prestação dos recursos do programa PROFISCO II.

Após o acesso ao Sistema GESPRO, o Líder de projeto, deve acessar o espaço do monitoramento do KANBAN e realizar atividades de atualização para cada tarefa proposta. Uma vez finalizada as atualizações do KANBAN o Líder pode visualizar o monitoramento a partir do *Dashboard*, que dará a visualização de cada tarefa definida, com informações de datas e atividades que serão programadas para os próximos 30 dias.

Toda reunião de monitoramento é composta por membros da equipe do SEFA.LAB e a equipe do projeto monitorado. Após as atividades de monitoramento concluídas, realiza-se o registro na ata de reunião, e o agendamento da próxima reunião com a entrega de atividades que serão desenvolvidas pelo Líder, e pelo SEFA.LAB. A reunião é encerrada com a assinatura e entrega da ata.

**Figura 1** – Fluxograma de monitoramento de Projetos no PROFISCO II



Fonte – Autores, 2023

#### 4 SEÇÃO DE RESULTADOS

A metodologia aplicada no monitoramento dos projetos do PROFISCO II, utilizaram como base as ferramentas de condução de projetos estabelecidas na seção teórica deste artigo, considerando os critérios de obrigatoriedade legal, alinhamento estratégico, probabilidade de sucesso, prazo para gerar resultados e situação do projeto.

Inicialmente foi utilizado como amostra os projetos de transformação que são gerenciados pelo SEFA.Lab, PE-BID - 1.01.01 - Governança, planejamento e gestão estratégicos e nova estrutura organizacional e o PE-BID - 1.01.03 - Escritório de projetos, processos e inovação implantado (SEFA.Lab).

Dentro do PE-BID - 1.01.01 foi aplicado os processos de monitoramento supracitados, onde a partir de uma reunião de *kickoff* estabelecendo e apresentando os objetivos e as metas do projeto, o que proporcionaram as ações de 108h de *workshop*, 80h *webinar*, 48h de seminário de estratégia, 16h de reuniões de alinhamento e mais de 20h de sessão de *feedback*, o que proporcionaram a geração de 9 relatórios e a criação de um módulo de gestão de projetos aos diretores envolvidos buscando dar uma maior maturidade ao corpo diretivo da SEFA – Pa.

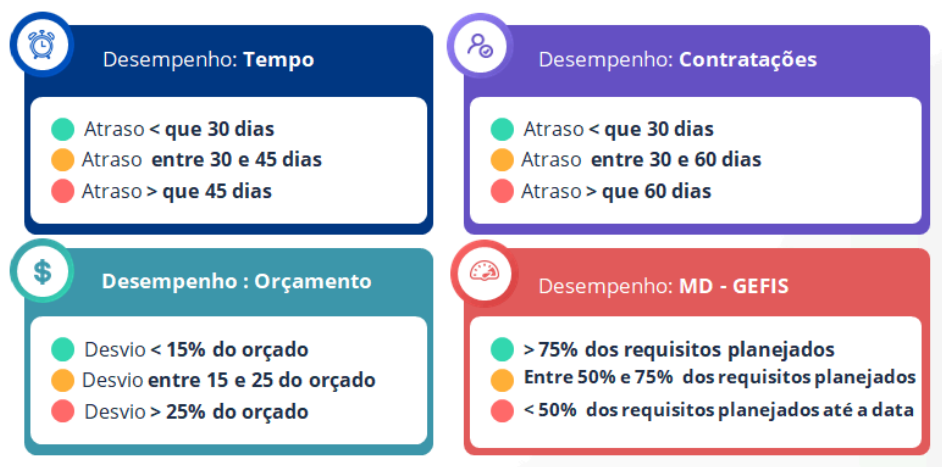
Dentre os resultados entregues após as ações acima tem-se:



- Plano de Trabalho;
- Diagnóstico de Gestão de SEFA-PA;
- Diretriz de Governança da SEFA-PA;
- Estrutura Organizacional;
- Identidade institucional e eixos estratégicos;
- Objetivos e Mapa Estratégico da SEFA-PA;
- Painel de Indicadores e Metas Estratégicas;
- Portfólio de Projetos Estratégicos;
- Desdobramento e transferência de conhecimento;
- Relatório do Caderno de riscos relevantes;
- Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento e Avaliação;
- SKE - Módulo 1: Avaliação do Perfil Comportamental;
- SKE - Módulo 2: MINDSET;
- SKE - Módulo 3: CONNECTIVITY;
- SKE - Módulo 4: PDP;
- SKE - Avaliação de resultados.

Para o projeto PE-BID - 1.01.03 se manteve as tratativas de projetos já trabalhados anteriormente, onde dentro da filosofia do projeto, se estabeleceu as rotinas de monitoramento aplicadas nos outros projetos do PROFISCO II, onde se teve 35 reuniões com líderes dos projetos. Dentro dessas reuniões, foram aplicadas as ferramentas de gestão de portfólio de projetos, buscando identificar as oportunidades e ameaças de cada um, além de elencar a criticidade e priorização dos mesmos. Foram desenvolvidos faróis de desempenho, conforme Figura 2, com relação ao tempo, contratações e orçamento. Para cada projeto se trabalhou com os pontos de atenção e os devidos encaminhamentos dos pontos críticos analisados, conforme Figura 3, abaixo.

**Figura 2 – Faróis de desempenho de projetos**



Fonte – Os autores (2023).

**Figura 3 – Painel de faróis de desempenho de projetos PROFISCO II**

Projeto	Orçamento	Tempo	Contratações	MD-GEFIS	Pontos de atenção	Encaminhamentos
1.01.03- Escritório de projetos, processos e inovação implantados (SEFA.Lab)	●	●	●	●	Definição da contratação da equipe responsável pela operação do escritório	Realizada a contratação de empresa de consultoria onde já está executando o projeto na SEFA. Falta concluir a contratação de consultores individuais para o laboratório, porém, atualmente tem-se um consultor, 2 estagiários e uma gerente fazendária
1.05.02- Fortalecimento da transparência, cidadania e conformidade fiscal efetivado	●	●	●	—	Especialidade do objeto do programa tem sido uma restrição para obtenção da quantidade mínima de fornecedores exigidas pelo BID.	PROJETO DESCONTINUADO
1.05.03- Canais de comunicação com a sociedade fortalecidos	●	●	●	●	Equipe reduzida para executar o projeto	Foi realizado a revisão do item de custo 798 de licitação e revisão do aspecto do PMR, com auxílio da BI. Atualmente o projeto está com 29% do financeiro executado no GESPRO.
2.07.01- Serviços aos contribuintes aprimorados e ampliados	●	●	●	●	Necessidade de retorno de outros gestores da validação das novas informações que serão disponibilizadas no portal.	PROJETO CONCLUÍDO OU ENCERRADO
1.05.01- Portal de Transparência estadual modernizado	●	●	●	—	Necessidade de análise jurídica do conflito relacionado ao objeto do contrato (relação entre a entrega do portal com ou sem a integração das informações).	Foi realizado a revisão do item 3366 para ampliação de data de 31/12/2023 e inserido tópico de aspecto do PMR para os produtos entregáveis. Atualmente o projeto está com 27% do financeiro executado no GESPRO
1.06.01- Reaparelhamento das unidades fazendárias realizada	●	●	●	—	Necessidade de deliberação entre a contratação do caminhão baú e mobiliário VS aquisição de 05 lanchas visto o orçamento disponível	Lider do projeto já realizou aquisição do caminhão baú. Percentual de 90% do valor financeiro apresentado no dashboard do GESPRO.
1.02.01-Sistemática de gestão de pessoas por competências implantada	●	●	●	●	Sem pontos de atenção no momento de monitoramento do 4º ciclo da ELOGROUP	Realizada a contratação de empresa de consultoria onde já está executando o projeto na SEFA. SEFA.Lab irá apresentar protocolo de capacitação de servidores em participação de eventos
1.04.01- Nova Sistemática de gestão da cadeia logística estadual implantada	●	●	●	—	Prazo para implantação e treinamento do Software dentro da vigência do PROFISCO II. Definição do escopo do projeto pela SEPLAD;	Projeto está em fase de alinhamento junto com a PRODEPA sob auxílio do SEFA.Lab. Percentual de 3% de valor financeiro apresentado no dashboard do GESPRO.

Legenda			
● < 15% do orçamento	● < 30 dias de atraso	● < 30 dias de atraso	● < 75% requisitos
● 15% < orçamento < 25%	● 30 < atraso < 45d	● 30 < atraso < 45d	● 50% < requisitos < 70%
● > 25% do orçamento	● > 45 dias de atraso	● > 45 dias de atraso	● > 50% requisitos

Fonte – Os autores (2023).

## 5 CONCLUSÃO

As conclusões deste trabalho de monitoramento dos projetos do PROFISCO II basearam-se na aplicação das ferramentas de condução de projetos discutidas na seção teórica deste artigo, considerando critérios como obrigatoriedade legal, alinhamento estratégico, probabilidade de sucesso, prazo para gerar resultados e situação do projeto. Foram utilizados como amostra os projetos de transformação gerenciados pelo SEFA.Lab, PE-BID - 1.01.01 - Governança, planejamento e gestão estratégicos e nova estrutura organizacional, bem como o PE-BID - 1.01.03 - Escritório de projetos, processos e inovação implantado (SEFA.Lab).

Os resultados alcançados após a implementação das ações mencionadas na seção de resultados por meio dessas atividades, demonstram um esforço significativo no aprimoramento da governança, planejamento e gestão estratégicos da SEFA-PA, com a criação de diretrizes claras, estrutura organizacional aprimorada e uma estratégia bem definida. Além disso, a implementação do SKE (Sistema de Gestão Estratégica) permitiu avaliar o perfil comportamental e o *mindset* dos colaboradores, contribuindo para uma cultura organizacional mais alinhada com os objetivos estratégicos.

### 5.1 Recomendações e Sugestões para Trabalhos Futuros/Novas Pesquisas

Como recomendações e sugestões para trabalhos futuros e novas pesquisas, seguem pontos descritos, abaixo:

- a. Continuar a monitorar e avaliar regularmente o progresso dos projetos e a implementação das estratégias definidas;
- b. Expandir o uso do SKE para avaliar o desenvolvimento e a eficácia das equipes em outras áreas da organização;
- c. Explorar a possibilidade de compartilhar as melhores práticas e lições aprendidas com outras instituições governamentais que buscam aprimorar sua gestão estratégica;
- d. Realizar pesquisas adicionais para avaliar o impacto das mudanças implementadas na SEFA-PA na eficiência e eficácia da administração pública estadual;
- e. Considerar a inclusão de métricas adicionais para medir o impacto social e econômico das iniciativas estratégicas da SEFA-PA.

Essas recomendações visam a contínua melhoria e aprimoramento da gestão estratégica na SEFA-PA, bem como a contribuição para o desenvolvimento de pesquisas futuras que possam ampliar nosso entendimento sobre a eficácia dessas práticas no setor público.

## 6 REFERÊNCIAS

CARVALHO, Marly. **Fundamentos em Gestão de Projetos: Construindo Competências para Gerenciar Projetos**. São Paulo: Atlas 2018.

KERZNER, Harold. **Gestão de Projetos as Melhores Práticas**. 4ª Ed. São Paulo: Bookman 2020.

KERZNER, Harold. **Project Management: a System Approach to Planning, Scheduling, and controlling**. 8ª ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2003.

Project Management Body of Knowledge **PMBOK Guide** 7th Edition. (2021). PA, USA: PMI.

ROSEMBERG, Cláudio. **Relatório de Monitoramento de Projetos PROFISCO II**. Coordenação de Assuntos Fazendários Estratégicos – CAFE. Belém, PA. 2023

Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. **SEFA-PA. PROFISCO II**. Disponível em <http://www.sefa.pa.gov.br/profisco-ii>. Acesso em: 05 Out. 2023.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Brasport 2005.

WIDEMAN, R. Max. **Project & Program Risk Management: a guide to managing project risks & opportunities**. 1ª ed. Pennsylvania-USA: PMI, 1992.

## **MODELO DE PREVISÃO DE FALÊNCIA UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CAPACIDADE PREDITIVA DO Z SCORE**

**Lucas da Costa Souza**

Universidade Federal Rural da Amazônia

*lucas.souza@ufra.edu.br*

**José Mauro Madeiros Veloso Soares**

Universidade Federal Rural da Amazônia

*jose.mauro@ufra.edu.br*

**Beatriz dos Santos Costa**

Universidade Federal Rural da Amazônia

*beasantoscl7@gmail.com*

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar qual a variação ocorrida na solvência, a partir de informações contábeis e sua relação com o valor das empresas brasileiras. A fim de compreender sua utilidade para tomada de decisão sobre previsão de falência, isoladamente, quando aplicado às entidades na Bolsa, Brasil e Balcão (B3), a metodologia engloba a verificação de dados da bolsa de valores retirados do Software Económica entre o primeiro trimestre de 2017 e terceiro trimestre de 2022. Para operacionalização, foi inicialmente calculado o z-score como preditor de falência das empresas, e a aptidão preditiva do z-score foi avaliada numa fase preliminar utilizando-se do software estatístico Stata. De forma descritiva, e por meio de inferência, foi comparado o z-score das empresas da amostra subdividida em dois grupos, um grupo específico de empresas com passivo a descoberto e outro com patrimônio líquido positivo. Em seguida, foi realizada utilizando o método de regressão linear simples, relacionando o indicador calculado do z-score com o valor de mercado das entidades, para determinar a relevância deste indicador em análises isoladas. Como resultado, têm-se que indicador z-score perdeu a capacidade preditiva quando aplicado na contemporaneidade, e a análise por meio de regressão linear e testes de associação. Que este indicador sozinho não consegue mensurar a previsão de descontinuidade de uma entidade, o que leva a crer que para prever a solvência nos dias atuais são necessárias análises suplementares a aplicação de fatores unicamente baseados em dados contábeis. Conclui-se, portanto, que o z-score, por mais que carregue capacidade preditiva, não deve ser usado de maneira isolada, assim deve ser utilizado de maneira cautelosa e ponderada.

**Palavras-Chave:** Z Score. Solvência. Previsão de Falência.

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia do Covid-19 mudou a realidade da sociedade e dos setores da cadeia produtiva. No final de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi alertada sobre os primeiros casos, tratava-se de um vírus denominado Sars-COV-2, da família Coronaviridae, uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Possivelmente, o maior desafio de saúde pública desde a gripe espanhola, que assolou a humanidade entre 1918 e 1920 (CASTRO; BRANDÃO; MOSZKOWICZ, 2020).

Em um curto prazo de tempo, o novo vírus afetou a economia e as ações das empresas listadas na bolsa de valores. Em março de 2020, após o primeiro *circuit breaker*, mecanismo acionado em momentos de volatilidade, os dados mostraram um agravamento na situação financeira. Ainda no mês de março, o Ibovespa teve o seu pior desempenho desde agosto de 1998, despencando em 29,82% (EXAME, 2020). A economia sentiu o impacto e as ações das empresas listadas na bolsa de valores reagiram de imediato.

Com isso, é importante a compreensão do comportamento das ações das empresas, os demonstrativos contábeis têm um papel importante nesse período de queda, pois a análise das demonstrações contábeis tem o objetivo de relatar a situação econômico-financeira da empresa (ASSAF NETO, 2007). Indicadores como os índices econômico-financeiros são importantes para análise de desempenho empresarial e decisões de gestão. Também podendo dar indícios da propensão de uma empresa ir à falência em um futuro não muito distante (SEDIYAMA et al., 2018). Assim, os indicadores extraídos das demonstrações contábeis são relevantes na avaliação do grau de solvabilidade (ONUSIC; CASA NOVA; ALMEIDA, 2007), além de indicadores como lucratividade, liquidez e eficiência operacional estarem relacionados às reações do mercado por meio do preço dos ativos negociados (RAHMAN; LIU, 2021). Da mesma forma, que também os ajuda a avaliar oportunidades de crescimento ou investimento (LINS; FRANCISCO FILHO, 2012; LAFFIN, 2018).

Há também, mecanismo cujo objetivo é facilitar diagnósticos, utilizando técnicas estatísticas para a previsão de insolvência. Altman (1968), foi um dos precursores de estudos utilizando análise discriminante multivariada, propondo o modelo Zeta (Z-Score) para previsão de falência de instituições. O desenvolvimento do modelo Z-Score é um dos modelos mais utilizados e conhecidos (BOĎA; ÚRADNÍČEK, 2016), porque busca verificar a probabilidade de pagamento ou não, de empréstimos ou outros tipos de financiamento em suas operações de crédito, com interações além dos indicadores financeiros tradicionais. O risco de crédito é representado pela probabilidade de quem solicita o crédito, se envolver em perdas por conta da ausência de liquidação de dívidas (BRITO; ASSAF NETO, 2008).

Contudo, a literatura prévia também tem discutido sobre a funcionalidade prática destes modelos baseados em atribuição de *scores* (AGARWAL, Vineet; TAFFLER, Richard, 2007; KUMAR, Manoj et al., 2013; CINDIK; Zeynep; ARMUTLULU, Ismail, 2021). Diante do exposto acima, em relação aos métodos que auxiliam os usuários de informações a ter conhecimento do desempenho e saúde financeira da empresa, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: **Qual a variação ocorrida na solvência, a partir de informações contábeis e sua relação com o valor das empresas brasileiras?** Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é analisar qual a variação

ocorrida na solvência, a partir de informações contábeis e sua relação com o valor das empresas brasileiras.

Este artigo contribui para a literatura em três sentidos. Primeiro, algumas pesquisas da literatura prévia analisam o risco de falência por uma perspectiva semelhante, sem esclarecer ou fornecer arquivos operacionais complementares, enquanto esta pesquisa, diferentemente, inclui suplementarmente todo o passo a passo para a operacionalização dos métodos utilizados. Segundo, além de classificar quanto ao score de solvência, esta pesquisa evidencia sua variação ao longo do tempo dentre as empresas brasileiras. E, terceiro, ao verificar a relação da solvência com a perspectiva de precificação dos ativos negociados, busca-se fornecer comentários e alternativas de especificação adicionais para as aplicações práticas poderem evitar limitações de acordo com cada amostra.

## **2 MODELO DE PREVISÃO DE FALÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CAPACIDADE PREDITIVA DO INDICADOR Z SCORE**

### **2.1 REFERENCIAL TEÓRICO**

#### *2.1.1 Impactos do COVID-19 nas Empresas*

A pandemia do covid-19 que foi anunciada pela organização mundial da saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020, o novo coronavírus da China se espalha rapidamente e tem uma taxa de letalidade próxima a 7%, principalmente grupos etários mais velhos ou aqueles com histórico de comorbidade. O vírus ataca principalmente o sistema respiratório, reduzindo a respiração oxigenada, na maioria dos casos, isso significa que as pessoas precisam de tratamento intensivo e uso prolongado de respiradores mecânicos. Por causa disso, algumas pessoas podem esgotar os recursos de seu sistema de saúde em 15 dias ou mais – um evento que pode ocorrer com frequência significativa (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

Acompanhando a rápida disseminação da infecção, a pandemia de Covid-19 exigiu que o sistema de saúde se adaptasse rapidamente ao agravamento das condições. Consequentemente, os funcionários públicos de todas as nações exigiram medidas extremas para evitar o colapso de seus sistemas de saúde. Isso inclui o isolamento de indivíduos infectados da sociedade e a implementação de regulamentos rígidos em relação ao movimento. Além disso, eles exigem medidas extremas para manter a estabilidade social – como o trabalho para retardar a propagação da infecção. Portanto, os países afetados por essa pandemia adotaram muitos métodos em graus variados (FREITAS; NAPIMOGA; DONALISIO, 2020).

Para combater o isolamento social, o quadro capitalista apostou no aumento constante do volume negociado. Esse processo incentiva a criação de novos produtos e serviços para suprir necessidades. Ao encorajar as pessoas a se reunirem, esse sistema cria mais demanda por novos bens e serviços, isso leva as pessoas a formar mais comunidades, incentivando o comportamento coletivo. É assim que o capitalismo implementa um aumento contínuo da atividade agregada. No entanto, esse sistema entra em conflito com o propósito do isolamento social de afastar atividades

que aproximam as pessoas. Como resultado, esses dois métodos de implementação não podem coexistir sem conflito. (SEBRAE, 2020).

Devido ao isolamento social, várias entidades suspenderam suas atividades, não só no curto prazo, mas também no médio ou longo prazo. Com atividades consideradas não essenciais pelos órgãos governamentais sendo obrigadas a encerrar, em muitos casos por um período superior a 45 dias, eles não tinham caixa suficiente para honrar com seus compromissos, muitas destas optaram por encerrar suas atividades (BARBOSA FILHO, 2017).

Aquelas empresas que tinham reserva financeira e caixa, conseguiram negociar com seus fornecedores e também negociar com funcionários para redução de banco de horas, folgas e férias. Enfrentaram logo em seguida, um novo desafio, a reabertura do negócio com quantidade de atendimento por determinado local, estes procedimentos foram instalados pelos agentes governamentais com intuito de evitar uma nova onda do covid-19 (BRASIL, 2020)

Conforme Heyden e Heyden (2021) analisam, os impactos as entidades alocadas na bolsa de valores são afetadas durante o período pandêmico, de acordo com estes autores os fatores que mais afetam a continuidade econômica destas entidades são liquidez e a quantidade de ativos tangíveis, estes destacam que empresas com ativos tangíveis tende a se manter estáveis comparados a empresas que não possuem ativos desta mesma classificação.

Isto se dá pelo fato que no período em que estão passando estas conseguem créditos bancários para honrar com seus compromissos, pois estes ativos entram como aval do bem requerido. Enquanto isso, as empresas maiores normalmente têm menos problemas financeiros do que as pequenas, os autores mencionam que as empresas maiores tendem a evitar a falência com mais facilidade do que as menores quando estão perto de estar em um estado de *financial distress*, assim conseguindo evitar ou adiar sua entrada no estado de insolvência (HEYDEN; HEYDEN, 2021).

Analisando este contexto do Covid-19 e seus efeitos na economia das empresas brasileiras, Avelar et al. (2022) apontam que o desempenho econômico-financeiro foi bastante impactado no primeiro semestre de 2020 de forma que as empresas perderam muito valor de mercado e tiveram mais problemas com a rentabilidade, além de terem alterações importantes nos ciclos inerentes a suas atividades e ao seu endividamento. Contudo, nos trimestres que sucederam o primeiro semestre de 2020 foram de reversão dos impactos sentidos inicialmente, resguardados todas as particularidades pela heterogeneidade de áreas de atuação e setores.

### **2.3 Índices Econômicos e Financeiros**

As empresas inevitavelmente continuam crescendo e existindo, as decisões de financiamento e investimento definem sua estabilidade financeira e solidez econômica. Esses dois elementos definem sua saúde financeira e influenciam o sucesso de qualquer empreendimento econômico, qualquer gestor que utilize dados financeiros da empresa deve utilizar índices para melhor tomar suas decisões, estes devem ser específicos e precisos, sem erros, para que sejam mais eficazes, uma vez que os indicadores são simplificadores das decisões (IUDÍCIBUS, 2009; HENDRIKSEN; VAN BREDA, 2009).

Os indicadores usados para avaliar a condição financeira de uma empresa incluem liquidez e endividamento. Vários índices financeiros são usados para avaliar essas métricas, incluindo

lucratividade e rentabilidade. Outro indicador importante são os indicadores econômicos, que determinam questões como retorno do investimento e geração de lucro. É crucial entender os efeitos de longo prazo de cada decisão sobre o patrimônio da empresa usando vários índices, além disso, é importante considerar quantos índices diferentes são usados ao mesmo tempo, e quais técnicas são mais adequadas para entender esses dados. Também é importante reconhecer que um único índice usado por conta própria é insuficiente para a análise, técnicas adicionais são necessárias (MARION, 2012; ASSAF NETO; LIMA, 2010).

Como os indicadores financeiros de uma empresa, as demonstrações financeiras devem ser utilizadas para determinar e entender a situação econômico-financeira de uma entidade. Isso porque os indicadores financeiros são calculados e interpretados pelos principais stakeholders, embora não seja obrigatório divulgar esses indicadores, os mesmos ajudam a apoiar os sistemas, fornecendo informações adicionais sem ser forçado. (CÂMARA, 2017). Conforme Padoveze (2000, p.147), “o objetivo básico dos indicadores econômico-financeiros é evidenciar a posição atual da empresa, ao mesmo tempo que tentam inferir o que pode acontecer no futuro, com a empresa, caso aquela situação detectada pelos indicadores tenha sequência.”

De acordo com Gitman (2010, p. 51): “os índices financeiros podem ser classificados, por uma questão de conveniência, em cinco categorias principais: liquidez, atividade, endividamento, lucratividade e valor de mercado.”. A situação econômica/financeira de uma entidade pode ser conhecida por meio da análise de três pontos fundamentais: Liquidez (Situação Financeira), Rentabilidade (Situação Econômica) e Endividamento (Estrutura de Capital) (MARION, 2019).

Assaf Neto (2006) classifica os índices nos seguintes grupos: liquidez; operacionais (atividades); endividamento e estrutura; rentabilidade, e; análise de ações. Quadro 1.

**Quadro 1 – Grupo de Índices**

<b>Indicadores de liquidez</b>	Os indicadores de liquidez são obtidos por meio da comparação entre a origem e a aplicação dos recursos do trabalho, cuja premissa básica é analisar a situação financeira, se há margem de folga entre a aplicação dos recursos no processo de trabalho e a origem dos recursos. A liquidez reflete a lucratividade de uma empresa, como ela gerencia seu ciclo financeiro e demonstra como ela toma decisões estratégicas de investimento e financiamento (SILVA, 2004).
<b>Índices operacionais</b>	O objetivo é medir as diferentes durações de um "ciclo operacional", que envolve todas as fases típicas das operações de uma empresa, desde a aquisição de insumos ou bens básicos até o recebimento das vendas.
<b>Índices de Endividamento e Estrutura</b>	Incluem o estudo das fontes de financiamento utilizadas pelas empresas. As fontes de recursos utilizadas são terceiros ou patrimônio líquido. Por meio do estudo destes indicadores, podemos compreender as decisões financeiras da empresa quanto à aquisição e utilização de recursos financeiros, indicando a dependência da empresa de recursos de terceiros.



<b>Índices de Rentabilidade</b>	Os indicadores de rentabilidade têm por fim demonstrar o êxito econômico da empresa por meio da comparação dos resultados obtidos, em cada etapa do processo produtivo, com os recursos gerados ou consumidos no processo.
<b>Índices de Análise de Ações</b>	Tem por finalidade avaliar os reflexos do desempenho da empresa sobre suas ações.

Fonte 1 – adaptado de Assaf Neto (2006).

## 2.4 Modelo de Previsão de (In)Solvência

O fator de (In)Solvência é uma medida ou um indicador, pelo qual são extraídos alguns dados econômicos e financeiros das demonstrações financeiras de uma empresa, que preveem a solvência ou probabilidade de insolvência, proporcionando aos interessados na entidade uma visão do risco de seus investimentos (BERWANGER; GOMES; BRAUM, 2022).

As empresas que não têm liquidez sofrem consequências de longo prazo, isso inclui falência financeira devido à pandemia de Covid-19. A falta de liquidez em empresas que enfrentam crises leva a efeitos financeiros negativos que se autoperpetuam, isso leva empresas financeiramente instáveis a entrarem em processos de recuperação judicial e falência (SANTOS, 2000).

De acordo com Troacã (2013), dentre todos os indicadores, a solvência ocupa um lugar central na análise financeira devido a sua capacidade de refletir as possibilidades de uma empresa honrar suas dívidas atuais e de longo prazo. No que se refere ao conceito, na visão de Assaf Neto (2012), quando uma empresa chega ao estado de insolvência, ela pode optar por decretar a falência, entrar em recuperação judicial ou fazer a liquidação total. Da mesma forma, a solvência é a capacidade de uma entidade cumprir suas obrigações de longo prazo. (SOUZA, 2019).

Existem vários modelos que podem ser usados para calcular as previsões de solvência. Em 1976, "Elizabetsky realizou um estudo sobre previsão de insolvência empresarial com o objetivo de padronizar o processo de avaliação e concessão de crédito aos clientes (sejam pessoas físicas ou jurídicas)". Em 1978, Kanitz criou um modelo baseado na "Análise Discriminante e Regressão Múltipla de Indicadores Econômicos e Financeiros de Cerca de 5.000 Demonstrações Contábeis de Empresas Brasileiras" (BARROS, 2013, p. 42).

Segundo Hijazi, Damke e Moreira (2015, p. 6), em 1978, Matias realizou um estudo sobre a probabilidade de falência de empresas para construir um modelo matemático que pudesse ser utilizado na análise de crédito convencional. Com essa contribuição, ele esperava facilitar a análise de crédito para pessoas jurídicas, aumentando suas chances de aprovação.

De maneira antecedente, Altman (1968) identificou uma forma de prever a insolvência com base em análises estatísticas em 1968. Suas descobertas foram incorporadas a um modelo criado em 1979 por Baidya e Dias, aplicado a empresas brasileiras. Altman também participou da criação de um modelo baseado em suas descobertas de 1968 em 1979 que foi usado para prever falências (HIJAZI; DAMKE; MOREIRA, 2015).

O Quadro 2 mostra as fórmulas utilizadas para cada um dos modelos acima.

**Quadro 2 – Principais modelos de previsão de Insolvência**

Modelo	Equação	Variáveis
Elizabetsky	$Z = 1,93 X1 - 0,20 X2 + 1,02 X3 + 1,33 X4 - 1,12 X5$	Z= Total de pontos obtidos X1 = lucro líquido / vendas X2 = disponível / ativo permanente X3 = contas a receber / ativo total X4 = estoque / ativo total X5 = passivo circulante / ativo total
Kanitz	$FI = 0,05 X1 + 1,65 X2 + 3,55 X3 - 1,06 X4 - 0,33 X5$	FI = Fator de Insolvência X1 = Lucro Líquido / Patrimônio Líquido X2 = (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo) / Exigível total X3 = (Ativo Circulante - Estoques) / Passivo Circulante X4 = Ativo Circulante / Passivo Circulante X5 = Exigível total / Patrimônio Líquido
Matias	$Z = 23,792 X1 - 8,26 X2 - 9,868 X3 - 0,764 X4 - 0,535 X5 + 9,912 X6$	Z = Total dos pontos obtidos X1 = Patrimônio líquido / Ativo total X2 = Financiamento e empréstimos bancários / Ativo circulante X3 = Fornecedores / Ativo Total X4 = Ativo Circulante / Passivo circulante X5 = Lucro operacional / lucro bruto X6 = Disponível / Ativo total
Altman, Baidya e Dias	$SZ1 = -1,44 + 4,03 X2 + 2,25 X3 + 0,14 X4 + 0,42 X5$	SZ1= Total de pontos obtidos X2= (Não exigível – capital aportado pelos acionistas) / Ativo total X3= Lucros antes dos juros e impostos / Ativo Total X4= Patrimônio líquido / Exigível total X5= Vendas / Ativo Total

Fonte 1 – Adaptado de Andrade e Lucena (2018, p. 3-5)

Um ponto crítico fornece um meio para classificar as empresas como solventes ou insolventes, é um intervalo que todo modelo deve incluir, no modelo de Elizabetsky o ponto crítico é 0,5 (ANDRADE; LUCENA, 2018, p.5). Nos modelos criados por Matias (1976) e Altman, Baidya e Dias (1979) classificam seu ponto crítico como insolvente quando o resultado é 0. Os três modelos de solvência assumem uma região de estabilidade financeira possível abaixo do fator 1 e acima do fator 0,5. Acima de 0,5 e abaixo de -3 é considerado na penumbra — uma área cinzenta definida como um estado de possível insolvência. Se o fator de insolvência estiver entre 0 e 3, então a entidade é considerada em uma penumbra financeira, valores abaixo de -3 a situação é considerada insolvência (ANDRADE; LUCENA, 2018).

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Caracterização da Pesquisa

No que tange ao seu objetivo, o presente trabalho classifica-se como uma pesquisa quantitativa, pois buscou medir as variáveis em questão e analisar as medições obtidas, tendo assim conclusões para as teorias obtidas; Exploratória, pois pretende aumentar o conhecimento

existente sobre tal tema, visto que, informações para a compreensão de indicadores e métodos disponíveis a serem interpretados, são essenciais para a tomada de decisão; Ex post facto, porque as informações avaliadas foram durante o pico pandêmico, uma vez que não é possível a interferência em relação às variáveis analisadas.

A priori, utilizou-se de métodos e técnicas científicas, a estruturação deu-se com pesquisas de fontes bibliográficas ou secundárias, que tratam de análises das demonstrações financeiras das empresas com passivo à descoberto. Ao utilizar índices e indicadores selecionados, a análise das demonstrações financeiras apresenta uma abordagem tradicional para avaliar o progresso de uma empresa de forma síncrona e diacrônica.

### 3.2 Amostra e Coleta de Dados

Os dados necessários para esta pesquisa foram coletados por meio do site da B3, nas demonstrações financeiras disponibilizadas pelas empresas listadas, do primeiro trimestre de 2017 ao terceiro trimestre de 2022, o intuito de incorporar períodos anteriores foi de evidenciar informações e identificar possíveis estresse financeiro em razão do Covid-19, e no decorrer da crise sanitária para fazer com que os efeitos pudessem ser ponderados pelo período.

Dentro do Software Econômica, o sistema elencou 450 empresas de capital aberto, porém, fez-se necessário alguns cortes, como:

1. A empresa Litela Participações S.A, que estava no início de suas atividades no período determinado, o que dificultou o desenvolvimento de amostragem, em razão de seu score calculado ser demasiadamente maior que os demais, em mais de dez vezes do penúltimo maior valor calculado;
2. Instituições financeiras, pois trata-se de um setor com muitas especificidades contábeis, o que impediu de aplicarmos para a equação Z-score e fazer a devida análise;
3. Fundos de investimentos, pelo fato de não ter patrimônio próprio, e por não serem caracterizados como empresa, mas sim como veículos de investimento;
4. Empresas que não disponibilizaram informações que façam parte das 8 variáveis da equação do Z-score, de Altman.

Com isso, o conjunto final resultou em 366 empresas, com dados completos dentro do período do primeiro trimestre de 2017 ao terceiro trimestre de 2022. Foram também analisados os balanços das respectivas empresas, para análises de circunstâncias que indicassem que a empresa em questão, estivesse atravessando um período de estresse financeiro.

Foram coletados dados anuais das seguintes variáveis para o período estabelecido, como: Ativo total, EBIT (Resultado Operacional antes do pagamento de Juros e Impostos), Valor de Mercado, Receita Líquida, Capital de Giro, Patrimônio Líquido, Lucro Líquido, Ativo Circulante, Ativo não circulante, Passivo Circulante, Estoque, Caixa e Equivalente de Caixa, Lucro Bruto e Capital Social.

Baseado nesta seleção de amostra, o Z-score das empresas foi calculado utilizando planilhas eletrônicas, sendo o Z score utilizado baseado na fórmula:  $Z1 = -1,44 + 4,03 X2 + 2,25 X3 + 0,14 X4 + 0,42 X5$ .

Na pesquisa de caráter qualitativo ou quantitativo, existe a necessidade de organizar os dados coletados para que eles possam ser interpretados pelo pesquisador (DIEHL; TATIN, 2004). Os dados foram coletados por meio do Software Economática e operacionalizados para serem posteriormente analisados por meio do Software Stata, de modo que facilitou a análise e interpretação, visto que, havia uma quantidade considerável de empresas a serem analisadas.

### 3.3 Tratamento Estatístico

No tratamento estatístico dos dados, buscou-se verificar se a equação Z Score de Altman tem capacidade preditiva para medir o estado de insolvência das empresas da bolsa de valores.

As análises foram da seguinte forma:

- a) A priori, utilizamos a aplicação da equação de Altman para analisarmos o grau de solvência ou insolvência das empresas listadas na B3, no período do covid-19.
- b) Empregamos as medidas descritivas estatísticas de dispersão: Média, Mediana e Desvio padrão. O que facilitou a visualização das variações durante o determinado período.
- c) Utilizou-se o teste de Shapiro-Francia e Shapiro-Wilk, onde tem como objetivo determinar se uma determinada distribuição se assemelha a uma distribuição normal padrão. É considerado normal apenas se seu valor-p for superior a 0,05.
- d) Utilizou-se também o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis, onde determina se há uma diferença significativa entre o Z Score de empresas com passivo negativo para aquelas com patrimônio líquido positivo, a partir disso, o teste de Kruskal-Wallis pode ser empregado. Este teste estatístico destina-se a avaliar três ou mais amostras independentes de um único setor com médias idênticas e é uma alternativa à clássica análise de variância.
- e) Por fim, o teste de regressão linear simples, onde busca prever o valor de uma variável com base no valor de outras variáveis.

Todos estes procedimentos e testes foram necessários para o desenvolvimento da pesquisa e para alcance do objetivo desta pesquisa.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

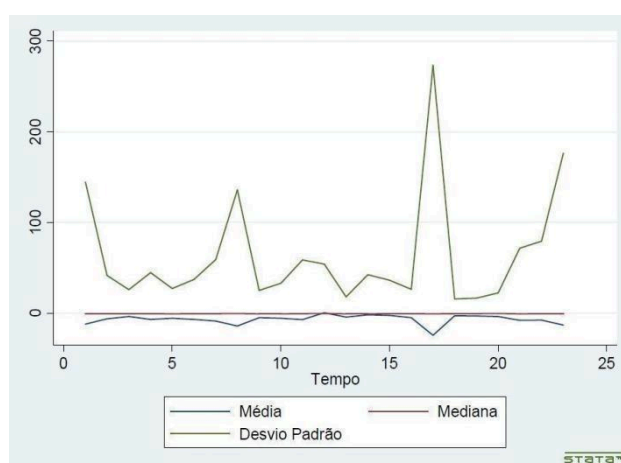
Para apresentação dos resultados, inicialmente apresenta-se a Figura 1, que demonstra a aplicação da equação de Altman aplicada às empresas listadas na bolsa de valores, para este estudo foi realizado a média, mediana e, desvio padrão de todas as empresas conforme a metodologia do trabalho, conforme o gráfico de série de tempo pode-se analisar uma queda suave entre o período 6 a 10 ( 1º Trimestre de 2018 a 2º Trimestre de 2019), onde a média e o desvio padrão apontam que o indicador analisado Z-score teve índices com variações significantes para a contribuição do gráfico.

Posteriormente, houve uma ascensão no desvio padrão e uma queda na média entre o período 15 e 18, isto se dá, pois, tais períodos correspondem ao primeiro trimestre de 2020 e o segundo trimestre de 2021. Neste intervalo de tempo ocorreu a manifestação do vírus da Covid-19 ocasionando o lockdown e o fechamento temporário de algumas empresas. Dessa forma, é possível

identificar um provável efeito do pressuposto pela literatura sobre adaptações ao agravamento das condições de saúde (FREITAS; NAPIMOGA; DONALISIO, 2020).

Seguindo a linha do tempo, após o quarto trimestre de 2021, em que as empresas do país todo estavam lutando para se manter em continuidade e em processo de retomada, como apontado pela literatura em Avelar et al. (2022). Nota-se uma estabilidade entre o período 19 (3º trimestre de 2021), e o período 20 (4º trimestre de 2022), e logo após uma variação no desvio padrão e uma queda negativa na média, demonstrando que estas entidades poderiam estar recuperando-se dos períodos difíceis passados e a estabilidade, demonstrada no gráfico, pode ser entendida como apenas um suspiro, ou momento de menor *stress* financeiro para estas entidades.

**Figura 1 – Média, Mediana e Desvio Padrão**



Fonte – Dados da pesquisa, processados no Stata versão 15.1

A Tabela 1 demonstra a distribuição do Z score das empresas, dividido em dois grupos ao longo de toda a amostra: as que têm passivo a descoberto e as que têm patrimônio líquido positivo. Conforme demonstrado na Tabela 1, evidencia-se que, em média, durante todo o período analisado, as empresas que possuem passivo a descoberto possuem Z score médio de -31,75. Contudo, o desvio padrão é igual a 194,12, implicando em valores com demasiada variação, uma vez que a variação é até mesmo maior que a média.

Quando se observam as empresas que têm Patrimônio líquido positivo, durante todo o período analisado, a média é -3,2496, cerca de dez vezes maior que as que possuem Patrimônio Líquido negativo (passivo a descoberto). O desvio dentre as empresas que têm Patrimônio Líquido Negativo é igual a 60,35, cerca de três vezes menos que o das empresas com passivo a descoberto. Esta primeira evidência alerta para uma indicação de que além de ter menor média, os valores de Z score das empresas também são menos dispersos.

**Tabela 1 – Correlação Patrimônio Líquido e Z-score**

<b>PL Negativo</b>					
<b>Variável</b>	Obs.	Média	Desv. Padrão	Mínimo	Máximo
<b>Z1</b>	950	-31,75255	194,1297	-4490,72	-0,7969227

PL Positivo					
Variável		Média	Desv. Padrão	Mínimo	Máximo
Z1	6.269	-3,249662	60,35045	-2357,18	696,2649

Fonte – Dados da pesquisa, processados no Stata versão 15.1

Prosseguindo com a análise dos valores do Z score, verifica-se, por meio dos testes de Shapiro Francia e Shapiro Wilk (Tabelas 2), que todas as variáveis não apresentam distribuição normal, uma vez que o Prob> Z dos referidos testes foi inferior a 0,05, justificando a utilização do teste não paramétrico de Kruskal-Wallis.

**Tabela 2 – Teste Shapiro-Wilk**

Variável	Obs	W	V	Z	Prob> Z
Z1	7.219	0,05814	3531,237	21,672	0,0000

Fonte – Dados da pesquisa, processados no Stata versão 15.1

**Tabela 3 – Teste Shapiro-Francia**

Variável	Obs	W	V	Z	Prob> Z
Z1	7.219	0,05722	3877,019	21,401	0,00001

Fonte – Dados da pesquisa, processados no Stata versão 15.1.

Como já exposto, utilizou-se o teste de Kruskal-Wallis para testar se o Z-score das empresas que possuem passivo a descoberto difere estatisticamente do Z-score das empresas que possuem Patrimônio líquido positivo. O nível de significância ( $\alpha$ ) utilizado para os testes foi de 0,05. O principal item analisado é o P> valor, pois, se este valor for menor que o nível de significância utilizado (0,05), a hipótese nula não é aceita, se for maior, a mesma é aceita.

Conforme realizado o cálculo no programa Stata evidencia-se que o resultado foi de 0.0001, assim demonstrando que não há igualdade entre os dois grupos analisados. Permitindo afirmar que as proporções de Z-score das empresas diferem de acordo com sua posição patrimonial, contudo, não se pode afirmar, ainda, sobre a excelência do Z-score para análise isolada da solvência das entidades.

Posteriormente, para realizar a inferência de relacionamento, foi realizado o teste de regressão linear simples, cujo coeficiente de determinação ( $R^2$ ) da relação entre o Z-score e o valor das empresas, foi igual a 0,0027, indicando que apenas 0,27% das variações ocorridas no valor de mercado são explicadas por variações no Z-score. E, sendo assim, possibilitando a indicação de que, isoladamente, o Z-score de Altman não é um excelente indicador para análise isolada.

Tendo em conta que o z-score perde alguma capacidade preditiva, o objetivo dos testes é identificar variação ocorrida na solvência, a partir de informações contábeis e sua relação com o valor das empresas brasileiras. Os coeficientes originalmente estimados por Altman, Baidya e Dias (1979) podem ter ficado desatualizados, não influenciando tanto quanto pressuposto na sua capacidade de prever falências. Contudo, uma outra explicação reside no fato da estimação ser baseada em um modelo, onde extemporaneamente pode ser necessária uma nova estimação e

adequação, tendo em vista até mesmo as modificações de legislação e tratamento de informações contábeis.

Este resultado corrobora aos pressupostos da literatura, uma vez que de acordo com Marion (2012) um único indicador usados isoladamente é insuficiente para análise de uma entidade, assim deve-se utilizar de outras técnicas e indicadores para uma análise mais eficiente, desta forma retrata-se que por mais que o indicador z-score tenha capacidade preditiva, o mesmo deve ser usado em conjunto com outros índices econômico e financeiros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo objetivou analisar qual a variação ocorrida na solvência, a partir de informações contábeis e sua relação com o valor das empresas brasileiras. Para atingir esse objetivo, foram analisados os indicadores fundamentalistas das empresas listadas na bolsa de valores, conforme descrito no processo metodológico com intuito de determinar a eficiência deste indicador. Posteriormente, foi relacionado este indicador com Patrimônio líquido destas empresas e verificado a associação com o valor de mercado para seguir no processo de relação deste indicador e medir sua eficiência no mercado de capitais.

Pelos resultados obtidos, a utilização isolada do Z-Score não é identificada como uma medida eficiente para prever se uma entidade está em processo de insolvência, pela sua relação com os reflexos no mercado. O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) entre os valores da empresa e o Z-score foi de 0,0027, demonstrando que apenas 0,27% das variações do valor de mercado podem ser atribuídas às flutuações do Z-score.

É importante observar as limitações da pesquisa realizada, primeiramente com as empresas dos segmentos analisados não publicaram suas demonstrações financeiras seguindo as normas internacionais de contabilidade, o que dificultava a análise comparativa entre elas e a utilização do indicador. Em segundo lugar, como este é estudo de caso múltiplo, a eficácia do modelo z-score de Altman se aplica apenas às empresas e períodos específicos incluídos na amostra da pesquisa. Essas limitações apresentam desafios significativos na interpretação dos resultados do estudo.

Este artigo faz uma contribuição valiosa para a literatura existente em vários aspectos importantes. Em primeiro lugar, enquanto pesquisas anteriores examinaram o risco de falência de uma perspectiva semelhante, este estudo, ao contrário de outros, fornece arquivos operacionais claros e abrangentes para apoiar sua análise. Em segundo lugar, oferecemos comentários perspicazes e especificações alternativas que podem ajudar a superar as limitações da amostra e fornecer uma interpretação mais precisa dos resultados. Por fim, nosso estudo destaca a necessidade de uma exploração mais aprofundada dessa questão no futuro.

Para estudos futuros podem ser realizados testes com outros conjuntos de variáveis, assim podendo envolver experimentos em conjuntos alternativos de variáveis com novos indicadores, assim criando medidas inéditas, além de critérios discriminatórios de eficiência. A realização de um estudo que inclua recomendações e realização de testes de desempenho com intuito de recriar esta fórmula para uma análise mais eficiente.

## 6 REFERÊNCIAS

AGARWAL, Vineet; TAFFLER, Richard J. **Twenty-five years of the Taffler z-score model: Does it really have predictive ability?. Accounting and business research**, v. 37, n. 4, p. 285-300, 2007.

ALMEIDA, Bruno; CARVALHO, Pedro; ALMEIDA, José. **Uma aplicação do Z-Score**. Revista Ciências Administrativas, Fortaleza, v. 22, n. 1, p.11-41, jan/jun. 2016. Disponível em <<http://periodicos.unifor.br/rca/article/view/4439/pdf>>Acessado em dezembro de 2022.

ALTMAN, Edward I. **Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy**. *The journal of finance*, n. 4, v. 23, setembro, 1968.

ALTMAN, Edward I.; BAIDYA, Tara Keshar Nanda; DIAS, Luiz Manoel Ribeiro. **Previsão de problemas financeiros em empresas**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 17-28, jan. 1979. Disponível em: . Acesso em: 02 dez. 2016.

ALVES, Aline; LAFFIN, Nathália Helena Fernandes. **Análise das demonstrações financeiras**. São Paulo: Sagah, 2018.

ANDRADE, Jefferson Pereira; LUCENA, Wenner Glaucio Lopes. **Análise de Desempenho dos Modelos de Previsão de Insolvência e a Implementação das Normas Internacionais de Contabilidade**. Revista Ciências Administrativas, v. 24, n. 2, p. 1-14, 2018. Acesso em: 10 dez. 2022. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50103>.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006

ASSAF NETO, Alexandre; LIMA, Fabiano Guasti. **Fundamentos de administração financeira**. São Paulo: Atlas, 2010. Avelar, E. A., Orefici, J. B. P., Borges, S. L., Campos, O. V., & Ferreira, P. O.. (2022).

THE COVID-19 PANDEMIC EFFECTS ON THE FINANCIAL PERFORMANCE OF BRAZILIAN LISTED COMPANIES. *Revista De Administração Da UFSM*, 15 (Rev. Adm. UFSM, 2022 15(3)), 389–410. <https://doi.org/10.5902/1983465967372>.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estudos Avançados. 31 (89), 2017.

BARROS, Januaria Lino de. **Aplicação de modelos de previsão de insolvência nas operadoras de planos de saúde do Brasil**. 2013. 72 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259144015\\_APLICACAO\\_DE\\_MODELOS\\_DE\\_PREVISAO\\_DE\\_INSOLVENCIA\\_NAS\\_OPERADORAS\\_DE\\_PLANOS\\_DE\\_SAUDE\\_DO\\_BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/259144015_APLICACAO_DE_MODELOS_DE_PREVISAO_DE_INSOLVENCIA_NAS_OPERADORAS_DE_PLANOS_DE_SAUDE_DO_BRASIL). Acesso em: 10 dez. 2022.



BERWANGER, J. K.; GOMES, A. M.; BRAUM, L. M. dos S. **Impactos da pandemia do COVID-19: uma análise da (IN) solvência das empresas do setor de transporte: impacts of the COVID-19 pandemic: an analysis of the (IN) solvency of companies in the transportation sector.** Brazilian Journal of Development, [S. l.], v. 8, n. 9, p. 62727–62758, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n9-151. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/52182>. Acesso em: 10 dec. 2022.

BOTELHO; Delane; GUISSONI, Leandro. **Varejo: competitividade e Inovação.** Revista de Administração de Empresas. Vol.56, Nº 6, São Paulo, Nov/ Dez 2016.

BRITO, G. A. S.; ASSAF NETO, A. **Modelo de classificação de risco de crédito de empresas.** Revista Contabilidade & Finanças, [S. l.], v. 19, n. 46, p. 18-29, 2008. DOI: 10.1590/S1519-70772008000100003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34249>. Acesso em: 4 dez. 2022.

CÂMARA, Matheus Moura. **O CASO SAMARCO: O IMPACTO NOS INDICADORES ECONÔMICOSFINANCEIROS APÓS O ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO.** Tese (Bacharelado em Ciências Contábeis) -UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS. Volta Redonda,2017.

CASTRO, Nivalde; BRANDÃO, Roberto; MOSZKOWICZ, Mauricio. **Coronavírus e os Impactos no Segmento de Distribuição de Energia Elétrica do Brasil.** Agência Canal Energia. 2020. Disponível em: <https://canalenergia.com.br/artigos/53130821/coronavirus-e-os-impactos-no-segmento-de-distribuicao-de-energia-eletrica-do-brasil>.

CINDIK, Zeynep; ARMUTLULU, Ismail H. **A revision of Altman Z-Score model and a comparative analysis of Turkish companies' financial distress prediction.** National Accounting Review, v. 3, n. 2, p. 237-255, 2021.

CORONA, **crash: as ações que mais caíram na bolsa em março de 2020.** Exame, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://exame.com/mercados/corona-crash-as-acoes-que-mais-cairam-na-bolsa-em-marco-de-2020/>.

CORREIO BRAZILIENSE. **OMS reforça proposta de isolamento social contra coronavírus.** Correio Braziliense,2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/03/26/interna\\_mundo\\_839962oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contra-coronavirus.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/03/26/interna_mundo_839962oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contra-coronavirus.shtml).

DIEHL, A.A; TATIN, D.C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas.** São Paulo: Pearson, 2004.do giro, rentabilidade e alavancagem financeira, indicadores e análises especiais (análise de FREITAS, André Ricardo Ribas; NAPIMOGA, Marcelo; DONALISIO, Maria Rita.**Análise da gravidade da pandemia de Covid-19.** Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília,v. 29, n. 2, e2020119, 2020.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da contabilidade.** 5. ed. São

HIJAZI, Mohamed Mehdi; DAMKE, Eloi Junior; MOREIRA, Luis Fernando. **ANÁLISE DOS MODELOS DE PREVISÃO DE INSOLVÊNCIA: uma proposta de um modelo inovador a partir de índices financeiros em empresas de capital aberto no Brasil.** In:

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 4., 2015, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1-15.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de balanços:** análise da liquidez e do endividamento, análise

KUMAR, Manoj et al. Assessing financial health of a firm using Altman’s original and revised Z-score models: A case of Kingfisher Airlines Ltd (India). *Journal of Applied Management and Investments*, v. 2, n. 1, p. 36-48, 2013.

LINS, Luiz dos Santos; FILHO, José Francisco. **Fundamentos e análise das demonstrações contábeis: uma abordagem interativa.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARION, Jose Carlos. **Análise das Demonstrações Contábeis:** Contabilidade Empresarial. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2012. a Contabilidade empresarial. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2012. b

MATIAS, A. B. **Indicadores contábeis e financeiros de previsão de insolvência: a experiência da pequena e média empresa.** Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976.

Onusic, L. M., Casa Nova, S. P. D. C., & Almeida, F. C. D. (2007). **Modelos de previsão de insolvência utilizando a análise por envoltória de dados: aplicação a empresas brasileiras.** *Revista de Administração Contemporânea*, 11(SPE2), 77-97.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Contabilidade Gerencial:** um enfoque em sistema de informação contábil. São Paulo: Atlas, 2000. Paulo: Atlas, 2009. Perim, P. P., Tardin, N., Monte-Mor, D. S., & Sanfins, M. A. D. S. (2016). **Um novo modelo de previsão .....de insolvência para o setor da construção civil.** *Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, .....14(2), 143-169.

RAHMAN, Jahidur Md; LIU, Ruoling. Value relevance of accounting information and stock price reaction: Empirical evidence from China. **Journal of Accounting and Management Information Systems.** v. 20, n. 1, 5-27, 2021. Available at SSRN 3851582.

SANTOS, Paulo Jorge Madeira dos. **Falência Empresarial: modelo discriminante e logístico de previsão aplicado às PME do setor têxtil e do vestuário.** 2000. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Universidade Aberta: Coimbra, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ipcb.pt/handle/10400.11/648>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SEBRAE: **Especialista em Pequenos Negócios.** Disponível em: <http://www.agenciasebrae.com.br/asn/Indicadores/Novo%20MPE%20Indicadores%20-%20%2001%2010%202019.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SEDIYAMA, G. A. S., Boquim, L. B., & Almeida, F. M. (2018). **Previsão da materialização do risco de .....insolvência do grupo OI.** *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 11(2), 113-146.

SOUZA, C. A., & dos Santos, D. H. A. (2016). **A situação econômica e financeira das empresas com .....negociação suspensa na BOVESPA e os modelos de previsão de falência.** Revista Mineira de .....Contabilidade, 4(52), 6-14.

SOUZA, Guilherme Wolf. **Declínio e insolvência: um estudo de caso sobre as empresas do segmento de fios e tecidos da B3.** 2019. 32 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Engenharia, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/201398>. Acesso em: 10 dez. 2022.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. **O IMPACTO DA CRISE DA COVID-19 NO SETOR AERONÁUTICO.** Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 2, n. 4, p. 40-45, 2020.

TESOURARIA DE FLEURIET, EVA, DVA e EBITDA). 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TROACĂ, Victor. **Models for Analyzing the Business Solvency under Economic Crisis Conditions.** Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology, dezembro de 2013. Disponível em< [www.scientificpapers.org](http://www.scientificpapers.org)>. Acessado em dezembro de 2022.

## PESQUISA BIBLIOGRÁFICA SOBRE A APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Gibson Kepler Sarmiento Pereira<sup>20</sup>  
Márcia Regina Monteiro Moraes<sup>21</sup>

**Resumo:** O presente artigo teve como objetivos conceituar e apresentar os tipos de aprendizagem e as características das organizações que facilitam e obstaculizam essa aprendizagem. A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho foi a pesquisa bibliográfica. O estudo permitiu concluir que é necessária uma revisão dos modelos e das práticas de gestão ainda existentes nas organizações públicas, bem como de uma estrutura organizacional adequada ao processo de aprendizagem, sendo que a estrutura em rede se apresenta como mais eficiente para as mudanças, pois seria a mais adequada para a implementação de culturas como a de inovação ou de compartilhamento; que as lideranças devem ser adeptas ao ambiente de aprendizado e; por fim, a necessidade de reformulação do arcabouço jurídico necessário à viabilização do processo transformacional proposto, com legislações mais adequadas e que auxiliem no processo de aprendizagem nas organizações públicas.

**Palavras-chave:** Mudanças. Aprendizagem. Organizações públicas.

**Abstract:** This article aimed to conceptualize and present the types of learning and the characteristics of organizations that facilitate and hinder this learning. The methodology used for the development of the work was the bibliographic research. The study allowed us to conclude that it is necessary to review the models and management practices that still exist in public organizations, as well as an organizational structure suitable for the learning process, and the network structure presents itself as more efficient for changes, as it would be the most suitable for the implementation of cultures such as innovation or sharing; that leaders must be adept at the learning environment and; finally, the need to reformulate the legal framework necessary to make the proposed transformational process viable, with more appropriate legislation that helps in the learning process in public organizations.

---

<sup>20</sup>Especialista em Controladoria, Auditoria e Perícia Contábil pela Faculdade Ideal, Belém-PA. Graduado no curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará, Belém-PA, Pós-graduando em Gestão Pública com ênfase em Políticas Públicas e Governança pela Escola de Governança do Pará.

<sup>21</sup>Mestre em Gestão da Inovação pela Lusófona-PT, Especialista em Gestão de Pessoas pela FGV- Fundação Getúlio Vargas.

**Keywords:** Changes. Learning. Public organizations.

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da evolução da Administração Pública, desde o modelo burocrático até o modelo gerencial, a análise das dificuldades vivenciadas pelos servidores públicos, que impliquem diretamente na imagem das organizações, como a imagem negativa, em virtude de um serviço público prestado de forma ineficiente, sem qualidade, pouco produtivo ou oneroso, se faz necessário. Segundo Bresser Pereira (1998), o gerencialismo como modelo de gestão pública objetiva aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública.

O conceito de organização na literatura pode ser definido sob diferentes concepções, para o que se pretende com este artigo, o entendimento, através da metáfora do organismo vivo utilizada por Morgan (1996), melhor se aplica ao que se pretende, visto que um ser vivo é um organismo de alta complexidade que nasce, cresce, alcança a capacidade para se reproduzir e morre, estes organismos, por sua vez, são formados por átomos e moléculas que constituem uma estrutura material organizada e em constante relação com o ambiente. Assim, Gareth Morgan, em seu livro “Imagens da Organização” parte de uma constatação na natureza, ou seja:

As organizações, como organismos da natureza, dependem, para sobreviver, da sua habilidade de adquirir adequado suprimento de recursos necessários aos sustentos da existência. Nesse esforço, tais organizações enfrentam a competição de outras organizações e, uma vez que comumente exista escassez de recursos, somente os mais adaptados sobrevivem. (MORGAN, 1996, p.69)

Numa visão adaptativa, pode-se presumir a necessidade da Mudança Organizacional inclusive com a revisão dos modelos e das práticas de gestão existentes, com o objetivo de alcançar melhorias em diferentes aspectos, tais como: processos internos, estrutura, tarefas, metodologias e ferramentas de trabalho, comportamentos, recursos humanos, identidade organizacional, posicionamento, uso de novas tecnologias, integração de setores, etc. Destarte, mudança organizacional significa um conjunto de transformações que visem levar uma organização de um estado a outro. Para Herzog (1991), mudança no contexto organizacional engloba alterações fundamentais no comportamento humano, nos padrões de trabalho, nos valores da equipe e ainda utilizando-se de estratégias como o aperfeiçoamento de recursos através da tecnologia, tudo em resposta a modificações ou exigências do ambiente externo. A estrutura organizacional em rede apresenta-se como um modelo suscetível ao que se pretende quanto ao processo de aprendizagem, visto que “as organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam somar seus recursos aos de outras organizações, como, por exemplo, informações, dinheiro, conhecimento, ou até mesmo, *status*, experiência e legitimidade”. (MIGUELETTO, 2001, p. 43).

Nesse contexto de dinâmica das organizações, se faz necessário saber: **O que é a Aprendizagem Organizacional? E quais as características das organizações que facilitam ou**

## **obstaculizam essa aprendizagem inclusive considerando a aprendizagem no contexto das organizações públicas?**

A aprendizagem deve ser entendida como algo a ser concebido pelo interessado, ou seja, é considerada como um processo de mudança desencadeada por diversos estímulos, intermediado por emoções, que podem vir ou não a manifestar-se em mudança no comportamento do indivíduo (FLEURY; FLEURY, 2001). No contexto organizacional, havendo o interesse mútuo entre os indivíduos partícipes dos processos desenvolvidos pela organização, o aprendizado ocorre de forma coletiva. Assim, deve-se oportunizar ferramentas adequadas à gestão que possam garantir um ambiente de trabalho propício à aprendizagem, onde lideranças e liderados possam se expressar livremente e com isso lidar com as incertezas advindas de mudanças externas e desafios impostos à organização, através de uma postura de engajamento, e não de autodefesa, tendo como resultado, recursos humanos mais produtivos e comprometidos com a missão social da organização.

A pertinência sobre a priorização das discussões acerca do aprendizado ratifica-se no contexto contemporâneo do processo de evolução da área produtiva, onde surge o conceito de Sociedade do Conhecimento, que define um tipo de sociedade já não baseada somente na produção, mas na capacidade de pesquisar, inovar e produzir informação. Nesse campo, o saber ocupa o papel central, acompanhado de uma nova classe de trabalhadores, a dos Trabalhadores do Conhecimento (MALIN, 1994).

Assim, o presente artigo objetivou conceituar a Aprendizagem, apresentando os níveis e processos de Aprendizagem, para tanto tendo como pilares, primeiramente, relacionar as tratativas dos mais diversos autores, entre eles; Senge, Fleury, Guns e Kolb em relação ao Processo de Aprendizado nas Organizações, destacando os Modelos de Aprendizagem individual, coletivo e organizacional, bem como experiências de aplicação de tal processo nas Organizações Públicas. Ademais, analisar as características das organizações, e como estas podem favorecer ou prejudicar a Mudança e a Aprendizagem Organizacional, realizando releituras sobre as concepções de organização pública, as discussões trazidas por Morgan quanto às imagens das organizações contemporâneas, desde uma concepção mecanicista, onde há o surgimento do modelo burocrático de gestão, até o entendimento das organizações enquanto organismos que possuem necessidades e a concepção apresentada por Peter Senge, onde o autor define Cinco Disciplinas necessárias às Organizações que Aprendem, quais sejam: domínio pessoal, modelos mentais, construção de uma visão compartilhada, aprendizagem em equipe e pensamento sistêmico. Por conseguinte, com a ideia da necessidade de ambiente adequado à prática de aprendizagem nas organizações, realizar uma leitura sobre as estruturas organizacionais existentes, destacando os aspectos positivos e negativos de cada uma no que tange à aplicação da prática de aprendizagem. Nessa mesma concepção, apresentar os principais tipos de lideranças existentes em organizações públicas, e a partir da descrição das características de cada Estilo de Liderança buscar definir o que seria mais apropriado ao processo de aprendizagem. Por fim, ressaltar as características das organizações públicas que obstaculizam a mudança e o aprendizado organizacional.

O pesquisador é servidor público de um hospital do Estado do Pará, e sua motivação para pesquisar o tema em questão se deu em decorrência da observância de mudanças comportamentais de colaboradores em seu ambiente de trabalho, mudanças essas negativas em virtude de inconformismo dos mesmos com o modelo de gestão do órgão, cuja cultura organizacional é vista como ultrapassada.

Este artigo foi elaborado a partir de uma Pesquisa Bibliográfica com o objetivo de responder a problemática proposta a partir da seleção de fontes relevantes e organização dos trabalhos

consultados “Uma parte sempre exigida do projeto, e nem sempre compreendida, é a denominada revisão bibliográfica. Esse item não deve ser uma lista pasmaceira de autores e livros que abordaram o tema, mas sim a descrição do estado da arte, ou seja, do conhecimento atual sobre o problema” (BARRAL, 2007, p. 60).

## 2 CONCEITUANDO O APRENDIZADO

O processo informacional, que atualmente permite condensar dimensões continentais ou comportar bibliotecas universais em um simples *smartfone*, este é capaz de produzir e disseminar conhecimento de forma quase que instantânea, traz consigo necessidades prementes quanto à inclusão através do processo de aprendizagem. Nesse contexto de inclusão digital/informacional as organizações públicas precisam readaptar suas práticas institucionais, tendo em vista, por exemplo, que com o desenvolvimento cultural dos próprios usuários dos serviços, estes passam a compreender melhor seus direitos e exigi-los de forma mais eficaz, isso devido à facilidade de acesso à informação.

**QUADRO 1 – Alguns conceitos de aprendizagem**

AUTOR	CONCEITOS
FLEURY e FLEURY (1997, p. 19)	Aprendizagem é um processo de mudança, resultante de prática ou experiência anterior, que pode vir, ou não, a manifestar-se em uma mudança perceptível de comportamento.
AQUINO (2007, p. 6)	Aprendizagem refere-se à aquisição cognitiva, física e emocional, e ao processamento de habilidades e conhecimento em diversas profundidades, ou seja, o quanto uma pessoa é capaz de compreender, manipular, aplicar e /ou comunicar esse conhecimento e essas habilidades
VIGOTSKY (1989)	Aprendizagens ocorrem em contextos interativos e sociais.
PIAGET (1979)	Aprendizagem é um processo que só tem sentido diante de situações de mudança. Por isso, aprender é, em parte, saber se adaptar a estas novidades. Esta teoria explica a dinâmica de adaptação por meio dos processos de assimilação e acomodação.

Fonte – Elaborado pelo autor.

Outros elementos podem ser considerados nesse processo, como exemplo a peculiaridade individual, pois a forma como cada indivíduo reage frente às mudanças em seu ambiente de convívio reflete diretamente o resultado de tais mudanças. Para exemplificar pode-se citar os casos de servidores públicos mais antigos que, via de regra, apresentam maior resistência ao novo, quase sempre com a justificativa de que sempre exerceram suas atividades de um modo e, para o caso, argumentam nunca terem incorrido em problemas. O fato é que os agentes internos de uma organização devem ser geradores e disseminadores do conhecimento em suas rotinas de trabalho, bem como serem adeptos às inovações tecnológicas.

Uma forma de se compreender o que ocorre no ambiente interno e externo de uma organização, assim como definir novos comportamentos que possam surgir de forma a promover efetivamente o aprendizado seria através da utilização do mecanismo de elaboração de mapas cognitivos<sup>22</sup> (FLEURY; FLEURY, 1997, p. 20).

<sup>22</sup> Mapa cognitivo é a representação mental, ou seja, uma representação interna originada na memória (LOCH, 2006).

Senge (2002) vincula a aprendizagem de ciclo duplo à criação ou inovação e a de ciclo simples à cópia, ponderando que a aprendizagem de ciclo duplo ocorre essencialmente por meio da revisão dos modelos mentais estabelecidos, o que permite a geração de comportamentos e ações inovadoras. No ciclo simples a organização promove seus processos, seus produtos e serviços ocorrendo apenas mudanças incrementais, inovações de melhoria. Já no ciclo duplo, seriam inovações em processos, em cultura organizacional, em produtos de forma radical, de formar disruptiva ou revolucionárias.

A aprendizagem organizacional é uma resposta positiva da organização frente às pressões do ambiente externo (conjunturais, políticas, sociais, demográficas, ambientais) por mudanças. Necessidade que a organização tem, de ter a consciência de mudança constante. A aprendizagem começa a nível individual depois em nível de trabalho em equipe. Senge (2002) aborda os modelos mentais, que são as crenças limitantes, que muitas vezes atrapalham o processo de mudança, tanto individual quanto do trabalho em equipe, a exemplo dos preconceitos, dos paradigmas ultrapassados que impedem a realização de um trabalho em equipe ou simplesmente são resistentes a mudanças ao engajamento em um projeto de inovação. Assim, essas crenças limitantes precisam ser superadas, esses modelos mentais, que são uma barreira ao processo de aprendizagem precisam ser superados, ser revisto para que as pessoas se engajem no processo contínuo de mudança.

A partir do momento que as pessoas se propõem a mudar, de forma coletiva, unindo esforços com outras pessoas compartilhando de conhecimento, através das estruturas em rede surge uma das disciplinas definidas por Senge, que é a visão compartilhada, desse modo todos estariam caminhando para um mesmo propósito, aprendendo de forma coletiva (a disciplina do aprendizado em grupo), ou seja, os trabalhos departamentalizados passariam a ser realizados a partir de uma visão holística, uma visão do todo, o trabalho passaria a ser realizado em busca de resultados para a organização e não mais estritamente a um departamento.

## **2. 1 Tipos de Aprendizado**

Na literatura são conceituadas as mais variadas formas de aprendizado, como exemplo, destacamos as definidas por Kolb (1976), onde partir de habilidades como experiência concreta, observação reflexiva, conceitualização abstrata e experimentação ativa, o autor definiu quatro estilos de aprendizagem, quais sejam: Acomodador, estilo de aprendizagem observado em pessoas que apreciam desafios e novas experiências; Convergente, estilo de aprendizagem que busca a aplicação prática das idéias e apreciam resolver problemas e tomar decisões; Assimilador, estilo de aprendizagem observado em pessoas que gostam de reunir fatos e organizá-los de forma lógica e integrada; e divergente, que seria o estilo de aprendizagem que apresenta melhor desempenho em situações que exigem a geração de idéias.

Porém, ao que se pretende com essa pesquisa, serão utilizados os conceitos aplicados ao aprendizado de maneira individual e coletivo, este em virtude de ser o aplicado no contexto organizacional.

### *2.1.1 Individual*

O aprendizado deve ser entendido como algo necessário ao ser humano para que este consiga sua sobrevivência, isso desde seu nascimento, como por exemplo, aprender a andar, a se comunicar e, o mais fundamental, a se alimentar. A canalização de esforços para a busca do desejado é característico da natureza humana, logo:



O autodesenvolvimento incentiva o ser humano a buscar e nutrir mudanças em si próprio, afastando-o da adaptação ao meio em que está inserido. Desta maneira, os processos de desenvolvimento e autodesenvolvimento canalizam constructos que consistem em dar condições e proporcionar ao sujeito a criação de novos pensamentos, construindo sua própria forma de pensar e agir, de aprender, e, sobretudo, transformar-se. (DURANTE; TEIXEIRA, 2008, p. 3)

A Geração de Conhecimento Novo só pode ocorrer através dos indivíduos, pois uma organização não pode criar conhecimento por si mesma (NONAKA; TAKEUCHI, 2008). Ainda segundo os autores a criação do conhecimento se inicia com a socialização e passa através dos quatro modos de conversão do conhecimento, formando uma espiral. Segundo eles, o conhecimento é amplificado através dos seguintes modos de conversão: Socialização (compartilhar e criar conhecimento tácito através de experiências diretas), Externalização (articular conhecimento tácito através do diálogo e da reflexão), Combinação (sistematizar e aplicar o conhecimento explícito e a informação) e Internalização (aprender e adquirir novo conhecimento tácito na prática).

**FIGURA 1 – Quadro processos de conversão do conhecimento.**

		Conhecimento Tácito	PARA	Conhecimento Explícito
<b>DE</b>	Conhecimento Tácito	<b>SOCIALIZAÇÃO</b>		<b>EXTERNALIZAÇÃO</b>
	Conhecimento Explícito	<b>INTERNALIZAÇÃO</b>		<b>COMBINAÇÃO</b>

Fonte – NONAKA e TAKEUCHI (2008, p. 188).

O desenvolvimento pessoal, associado ao processo de aprendizagem, pode oportunizar a criação de competências, mudanças de comportamentos, desenvolvimento de habilidades, criação de conhecimentos e até definição de valores morais, tudo adquirido ou modificado através de experiências vividas, observações feitas ou raciocínios criados. Nesse processo tem-se a autonomia, que deve ser entendida como a capacidade dos seres humanos de construir julgamentos independentes, sem que sejam atrelados à subordinação e às desigualdades de riqueza, de poder e de conhecimento (DURANTE; TEIXEIRA, 2008). Ainda, a responsabilidade, que deve ser entendida com o desenvolvimento de uma consciência em torno da reciprocidade social, bem como a compreensão da responsabilidade coletiva de cada indivíduo. Por fim, entender o conceito de transformação que segundo Davel e Alcadiapani (2003), ocorre na medida em que os indivíduos procuram por mudanças em seus hábitos pessoais e institucionais, que anteriormente os dificultavam de exercer a autonomia e a responsabilidade.

### 2.1.2 Coletivo

A aprendizagem coletiva, por simples dedução, pode ser definido como a participação de duas ou mais pessoas em um processo mútuo de aprendizado, este ainda conceituado como colaborativo, cooperativo, em equipe, entre outros. Sob essa concepção tem-se na literatura conceitos e definições das mais variadas formas de práticas para aprendizado coletivo, no entanto, se faz necessário entender como as pessoas aprendem umas com as outras no cotidiano a partir das interações sociais que transcendem os processos formais utilizados pelas organizações. Tal iniciativa exige pensar as organizações enquanto campos simbólicos nos quais as pessoas convivem

em constante interação, mediada pela linguagem construindo significado e sentido para suas atividades cotidianas (HATCH; YANOW, 2003).

Nesse contexto, os estudos baseados em prática apresentam-se como opção para debater, discutir e compreender os processos de aprendizagem coletivos e não formais da aprendizagem nas organizações (NICOLINI; GHERARDI; YANOW, 2003).

Koenig (1994) relaciona algumas formas de se iniciar o processo de aprendizagem coletiva, quais sejam: através da difusão de competências por meio do trabalho interativo e em equipe; o intercâmbio de experiências com especialistas ou entre domínios de competências, por intermédio de reuniões, projetos comuns ou até mesmo de maneiras mais informal e; através da coleta de novos conhecimentos, acessíveis aos funcionários.

### 2.1.3 Organizacional

A aprendizagem organizacional é derivada do aprendizado coletivo, visto que a mesma nada mais é do que a interação entre agentes que compõem certa organização na busca de socialização de conhecimento. Partindo-se do pressuposto que o conhecimento é criado, segundo Nonaka (2007), por meio da interação entre indivíduos, seja através do diálogo constante ou do engajamento mútuo em um contexto organizacional, é salutar compreender o processo de aprendizagem com um fenômeno social, que ocorre também em nível coletivo e não somente individual na construção do conhecimento (BERTOLIN; ZWICK; BRITO, 2013).

Vista de maneira processual a aprendizagem nas organizações pode ser gerada através da inter-relação de diferentes níveis de aprendizado (ANTONELLO, 2007). Nessa perspectiva, cada novo aprendizado perpassa pelo nível individual, seguido pelo coletivo até ser institucionalizado e internalizado na organização (CROSSAN; LANE; WHITE, 1999). O nível coletivo de aprendizagem, criado por meio das práticas coletivas das pessoas é destacado por autores que examinam o processo de aprendizagem em ambientes informais nas organizações (WENGER, 2000).

Para Guns (1998, p. 33) aprendizagem organizacional pode ser definida como a aquisição de conhecimentos, habilidades, valores, convicções e atitudes que acentuem a manutenção, o crescimento e o desenvolvimento de uma organização. Uma organização que aprende é uma organização habilitada na criação, na aquisição e na transferência de conhecimento e em modificar seu comportamento para refletir novos conhecimentos e percepções (KIERNAN, 1998, p. 198). A aprendizagem organizacional pode ser considerada uma resposta às mudanças, tendo como pressuposto o desenvolvimento de estratégias para que as organizações alcancem os melhores resultados, contando com a participação efetiva das pessoas no processo (BITENCOURT, 2004).

Nesse contexto, quanto à criação e disseminação do conhecimento é conveniente um breve apanhado sobre Gestão do Conhecimento, tendo em vista sua definição, em seu sentido amplo, como o processo de criar, compartilhar, usar e gerenciar o conhecimento de uma organização, e ainda, utilizar-se de uma abordagem multidisciplinar para alcançar objetivos organizacionais por meio das melhores práticas do uso do conhecimento. Nonaka e Takeuchi (2008), classificam o conhecimento em: Tácito e Explícito. Sendo o primeiro embasado nas experiências e emoções incorporadas ao indivíduo e o segundo, em palavras, fórmulas ou outros recursos, podendo ser rapidamente transmitido entre os indivíduos.

## 3 ALGUMAS PRÁTICAS PARA O APRENDIZADO

O processo de aprendizado não se resume apenas ao entendimento de conceitos, mas em aplicar aquilo que uma vez foi compreendido. Ou seja, aprender significa dispor tanto de conhecimentos teóricos sobre o assunto como conhecimentos práticos. A independência intelectual, através de elaboração e/ou aplicação de métodos próprios de aprendizado, é uma prática muito comum entre os indivíduos. Segundo Duarte (1996), a Pedagogia do Aprender e a “Nova Escola” valorizam tudo aquilo que o indivíduo aprende sozinho a partir do conhecimento de outras pessoas. O indivíduo aprende pesquisando trabalhos realizados por diferentes estudiosos, assim, construindo o conhecimento por si só sem a ajuda do educador.

Kolb (1984) descreve o processo de aprendizagem tendo como base um ciclo contínuo de quatro estágios: experiência concreta (agir), observação reflexiva (refletir), conceitualização abstrata (conceitualizar) e experimentação ativa (aplicar). Ainda segundo o autor, a Aprendizagem Vivencial é uma experimentação e ocorre quando uma pessoa se envolve numa atividade, faz uma análise crítica e consegue extrair um significado dessa vivência. Tal aprendizagem pode ser aplicada em qualquer dinâmica ou atividade que envolva Desenvolvimento de Pessoas. A Aprendizagem Vivencial é estimulada pelo educador por meio de cinco etapas: vivência, relato, processamento, generalização e aplicação. Como exemplo, pode-se citar o Psicodrama, que se trata da Dramatização para resolução de conflitos, por exemplo, entre lideranças e liderados, onde uma espécie de peça teatral, que terá psicólogo e/ou pedagogo observando a interação das pessoas que estão sendo representadas na dramatização teatral, com o objetivo de detectar as principais falhas do relacionamento e, com isso, pode sugerir mudanças. Essas dinâmicas vivenciais são formas de aprendizagem não só individual como em equipe.

Ainda no contexto das práticas vivenciais o *Role-Playing Game* (que significa jogo de interpretação de papéis) surge, como um quadro em que o ato de jogar se encontra incluído na prática cotidiana da sociedade nas mais variadas faixas etárias e, visa propor uma prática cooperativa e não competitiva entre seus participantes. Pode-se citar ainda o *Scape Game* que consiste em uma sala com um cenário constituído por componentes que estimulem a imersão do jogador no contexto da história refletida no ambiente da sala onde o jogador é um personagem da história, desenvolvendo papéis de personagens que podem variar de acordo com o tema da sala, assim os jogadores podem se comportar diferentemente da maneira em que se manifestariam no cotidiano, o que pode facilitar a observação e a avaliação comportamental (Rocha, 2018). Logo, a Gamificação é uma prática de aprendizado a se destacar, pois processo pedagógico significa adotar a lógica, as regras e o design de jogos (analógicos e/ou eletrônicos) para tornar o aprendizado mais atrativo, motivador e enriquecedor. A Gamificação é uma forma de motivar e engajar pessoas, ressignificando suas vidas e transformando obrigações em desafios a serem superados e para que assim, o trabalho seja visto como algo prazeroso de se fazer. Segundo Kapp (2012, p. 18), Gamificação é “o uso de mecânicas, estética e pensamentos dos games para envolver pessoas, motivar a ação, promover a aprendizagem e resolver problemas”.

#### **4 AMBIENTE DE APRENDIZAGEM (CLIMA ORGANIZACIONAL)**

Considerando a importância do Clima Organizacional, é salutar entender sua definição, tendo em vista, que este é um dos principais elementos da Cultura Organizacional, sendo entendido como um conjunto de valores que estão presentes nas organizações e, ter o entendimento que, partir do clima organizacional é possível mensurar a satisfação material e emocional dos colaboradores em relação ao seu trabalho. Segundo Chiavenato (2006):

Clima organizacional constitui o meio interno de uma organização, a atmosfera psicológica e característica que existe em cada organização. O clima organizacional é o ambiente humano dentro do qual as pessoas de uma organização executam seu trabalho. O clima pode se referir ao ambiente dentro de um departamento, de uma fábrica ou de uma empresa inteira. O clima não pode ser tocado ou visualizado, mas pode ser percebido psicologicamente. (CHIAVENATO, 2006, p.273).

O Ambiente de aprendizagem é importante no processo de Desenvolvimento das Pessoas, pois pode tanto incentivar como também inibir o aprendizado, restringindo-o quando a organização não tolera o erro, a exemplo do estilo de liderança autocrática. Um ambiente aonde as pessoas não vão se sentir a vontade para sugerir ideias, exercer a gestão participativa ou democrática, o processo de inovação não consegue fluir, pois é um ambiente que pune as pessoas se elas errarem e que não as incentivam a utilizarem seu intelecto para produzirem inovações. Em oposição, o líder positivo, por exemplo, cria um ambiente de aprendizagem, no sentido de que ele seja um ambiente onde as pessoas se sintam livres, sintam bem-estar no local de trabalho, fazendo oposição ao ambiente de trabalho da organização burocrática que é baseada na hierarquia, em chefias, em punições.

## 5 AS ORGANIZAÇÕES: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Ao que se pretende, de modo subjetivo, pode-se entender organização pública como sinônimo de administração pública, está definida como os órgãos e demais entidades que possuem como principal objetivo o desempenho de toda a atividade administrativa do Estado, objetivando o bem-estar de uma sociedade. Considerando o conceito de descentralização administrativa, pode-se dizer que administração pública brasileira é dividida em duas: a administração direta e indireta. A primeira entendida como uma estrutura politizada, tendo em vista sua ligação direto com o chefe do poder executivo, a segunda, ligada ao processo de descentralização Estatal, tendo como principal característica a execução das atividades operacionais do Estado.

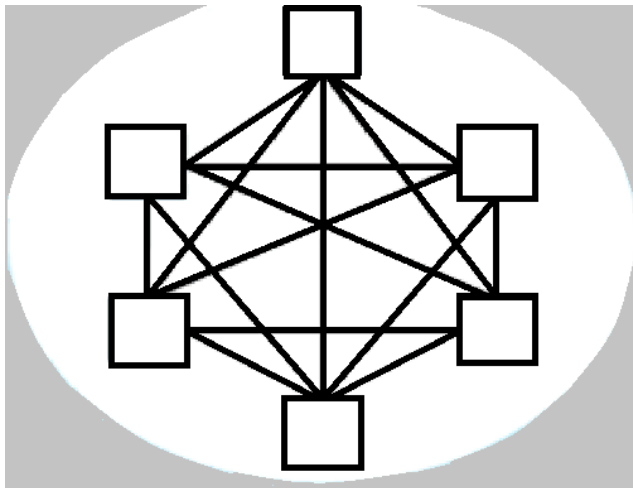
Segundo Oliveira (1994), a estrutura organizacional é o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais, a partir dessa percepção, tem-se a definição de diferentes tipos de estruturas organizacionais. Vasconcellos (1989) entende estrutura como o resultado de um processo no qual a autoridade é distribuída, as atividades são especificadas (desde os níveis mais baixos até a alta administração) e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o alcance dos objetivos da organização.

A estrutura burocrática é vista no contexto contemporâneo como uma estrutura mais obsoleta, por ser altamente hierarquizada, possuir relações de trabalho horizontalizadas, os fluxos de informações/comunicação serem mais complexos e demorados, possuir uma estrutura inchada com vários níveis de comando sendo consideradas como estruturas mecanicistas, que funcionam como máquinas no entendimento de Morgan (1996). Em oposição, à estrutura burocrática surge uma estrutura em rede que busca facilitar o aprendizado, possui menos níveis de comando, menos hierarquizada, a comunicação flui mais rápido, inclusive a partir da tecnologia da informação.

A organização vista como organismos vivos que se adaptam ao ambiente externo promovendo mudanças rápidas, metáfora utilizada por Morgan (1996), um setor depende do outro para funcionar, como um organismo humano, funcionando como um sistema aberto, onde num contexto de mudanças econômicas, sociais, tecnológica, demográfica, esse tipo de organização

procura se adaptar. A figura a baixo ilustra bem a relação das pessoas em uma estrutura organizacional em rede:

**FIGURA 2 – Estrutura Organizacional em Rede**



**PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS:**

- Interdependência de esforços;
- Cargos mutáveis, provisórios e autodefinidos;
- Interações intensivas entre as pessoas;
- Capacidade expandida de processar informação;
- Ideal para tarefas únicas, mutáveis e complexas;
- Adequado para maior inovação e criatividade.

Fonte – Adaptado pelo autor, CHIAVENATO (2004).

A organização pública é uma organização mecanicista, onde são realizados trabalhos mecânicos, trabalhos repetidos, as pessoas não estão na organização para pensar, mas para executar atividades pré-definidas, o funcionamento neste tipo de organização ocorre como um sistema fechado ignorando as mudanças ocorridas no ambiente externo, isso por que, em um país como o Brasil, as atividades inerentes ao serviço público são plenamente vinculadas ao ordenamento jurídico.

## 5.1 CULTURA ORGANIZACIONAL

Considerado como algo complexo a ser definido, o conceito de cultura pode ser compreendida como os comportamentos de um grupo de pessoas, suas tradições e conhecimentos, incluindo a linguagem ou um determinado tipo de comunicação, as comidas típicas, as religiões, música local, artes, vestimenta, entre inúmeros outros aspectos. No âmbito de uma organização pública a cultura pode ser definida por diversos outros aspectos, onde se pode destacar sua lei orgânica, regimentos internos, modelos de gestão utilizados e tipos de lideranças existentes. Sobre a cultura organizacional e sua relação com os valores culturais é conveniente entender que:

Alguns autores veem a cultura organizacional como o modo costumeiro ou tradicional de pensar e fazer as coisas, que são compartilhadas por todos os membros da organização e as quais os novos membros devem aprender e aceitar para serem aceitos no serviço da firma. Em outras palavras, a cultura organizacional representa as normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros de uma organização no dia a dia e direcionam suas ações para o alcance dos objetivos organizacionais. (CHIAVENATO, 2007, p.287).

Nesse contexto serão detalhadas as características das principais culturas organizacionais existentes na contemporaneidade, quais sejam: a burocrática, a de inovação e a de compartilhamento ou colaboração.

A cultura organizacional burocrática caracteriza-se por ser um tipo de cultura hierarquizada, onde existem linhas claras de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é organizado e sistemático. Segundo Saraiva (2002):

Inicialmente sistematizada por Weber enquanto forma de dominação, a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Isso pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das atividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa. (Saraiva, 2002, p.188)

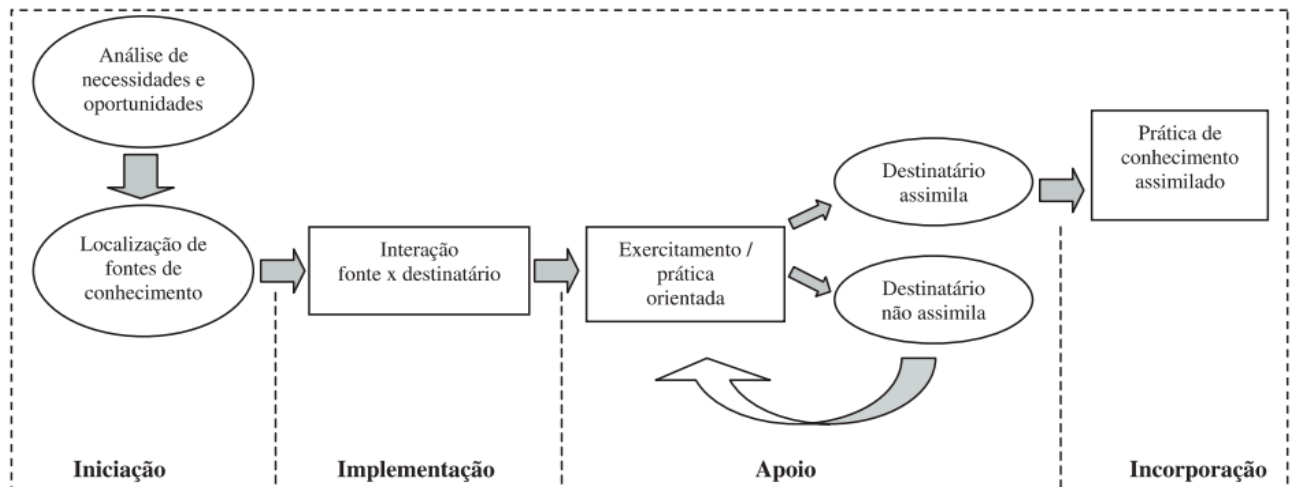
A liberdade de pensamento, processos flexíveis, estratégias criativas podem ser definidos como as principais características de uma Cultura Organizacional de Inovação, tendo como principal prerrogativa a busca de melhores resultados. Pode-se dizer que é, basicamente, uma forma de estimular toda estrutura da organização para operar de forma não-ortodoxa. Logo, a Cultura de Inovação deve ser almejada nas organizações com o intuito de implementar melhorias em seu desempenho. Para Moraes (2017, p. 75) “na formação da cultura da inovação deve haver uma interação entre mercado, fornecedores, clientes, estratégias, processos e gestão, permitindo uma construção sólida desta estrutura”.

A cultura organizacional do compartilhamento ou colaboração, é entendido como o manifesto pessoal dos indivíduos envolvidos nos processos de uma organização, com o objetivo comum de disseminar o conhecimento adquirido de modo a oportunizar a otimização dos processos daquela organização de forma coletiva. Tonet e Paz (2006) explicam que:

O contexto em que o compartilhamento de conhecimento ocorre influencia fortemente esse processo. Estruturas muito centralizadas e formais podem inibir a criação e a disseminação de conhecimentos. Normas e procedimentos detalhados, a exigência de que as coisas sejam feitas de forma sempre igual, a imposição de sanções rígidas aos erros cometidos, sem que haja distinção entre erros de aprendizagem e erros de descaso, são exemplos de situações que inibem o compartilhamento de conhecimento (TONET; PAZ, 2006, p. 90).

A figura abaixo apresenta o modelo de compartilhamento do conhecimento no contexto das organizações, da qual requer as seguintes etapas: iniciação, implementação, apoio e incorporação.

**FIGURA 3 – Modelo de Compartilhamento de Conhecimento**



Fonte – TONET e PAZ (2006, p. 81)

## 6 LIDERANÇA

Vale destacar como funcionam os tipos de lideranças existentes no ambiente organizacional e o reflexo das características de cada uma delas, o que pode nos auxiliar no processo de desenvolvimento de uma organização, pois os líderes, responsáveis por definir diretrizes, refletem padrões que influenciam diretamente o comportamento das pessoas que compõem as organizações. A liderança é uma forma de influência e, a influência é uma transação interpessoal em que uma pessoa age para modificar ou provocar o comportamento de outra pessoa, de maneira intencional (CHIAVENATO, 1999).

A Liderança Autocrática<sup>23</sup> é o estilo mais tradicional de gerenciar pessoas, que remete aos antigos chefes e governantes, podendo ser entendida como a forma de liderança típica de estrutura organizacional burocrática, onde prevalece a relação vertical entre o líder e seus liderados, sendo destacada a figura do chefe. Chiavenato (2006, p. 360) assinala que: “a Liderança Autocrática é o modelo onde o líder fixa diretrizes, centraliza o poder e a tomada de decisão, ou seja, ele toma as decisões e informa o grupo o que deve fazer, supervisionando-o cerradamente”.

Segundo Bass (1985) os Líderes Transformacionais atuam como agentes de mudança provocando e transformando crenças, atitudes e motivações de seus seguidores, inspirando-os a fazerem esforços extraordinários. Bass (1985) também defende que a Liderança Transacional é um pré-requisito para a eficácia da liderança e que os líderes precisam adotar comportamentos transformacionais e transacionais, graduando sua utilização de acordo com a situação e com o liderado.

O Líder Treinador ou Líder *Coach*, tem o papel de reconhecer o potencial e desenvolver as competências de sua equipe, envolver-se na aprendizagem da mesma, assumir uma co-responsabilidade com respeito ao desenvolvimento do grupo e ao alcance das metas propostas, como ainda encaminhar e receber informações vitais para os resultados excelentes. Para Araújo (1999), um bom *coach* é aquele que consegue perceber ilimitadas possibilidades de aprendizado e

<sup>23</sup>A palavra autocrática é composta de um radical de origem grega: autos, que significa “por si próprio” e a palavra (também grega) kratos: “poder”.

de domínio do seu cliente, e consegue criar situações para que o mesmo experimente estas possibilidades.

Liderança Servidora pode ser definida como a liderança que buscar servir seus liderados de todos os recursos e competências que eles precisam para alcançar resultados esperados na organização, busca também incentivar o Aprendizado Coletivo, assim como o líder positivo. Segundo a concepção de Blanchard (2019):

Acreditamos que a liderança servidora jamais foi tão aplicável ao mundo da liderança quanto hoje. Não apenas as pessoas estão à procura de um propósito mais elevado, e com mais significado, como, à medida que enfrentam os desafios de um mundo em constante mutação, também estão à procura de princípios que realmente funcionem. A liderança servidora funciona (BLANCHARD, 2019, p. 311).

Posteriormente, a Liderança Positiva, trabalha o recurso da Psicologia Positiva, como exemplo, o reconhecimento e o elogio, trabalha um ambiente organizacional positivo para o desenvolvimento de seus liderados e com isso conseguir melhor *performance* tanto das equipes, como individual e da organização.

Nesse contexto, deve-se ter a percepção de que uma liderança, quando desenvolvida de maneira apropriada, tem a capacidade de impactar de forma positiva as pessoas envolvidas, seja através do respeito ou da admiração, caso contrário, pode ser entendida como fator que obstaculiza o processo de aprendizagem em uma organização. Um bom líder deve criar condições para melhorar o fluxo de atividades, otimizando resultados em qualquer setor da organização, e proporcionar um ambiente adequado ao aprendizado é a forma de tal otimização.

## 7 CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS QUE OBSTACULARIZAM O APRENDIZADO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A partir das características das organizações apresentadas nos tópicos supracitados, constata-se algumas condições não apropriadas ao processo de aprendizagem, ou que são consideradas obstáculos para a Aprendizagem Organizacional. É de fundamental importância que a cultura organizacional esteja em consonância com os propósitos da organização, logo a cultura burocrática pode ser entendida como um obstáculo ao processo de aprendizagem, visto que tal cultura perpetua a figura do chefe como agente centralizador das decisões na organização, o que é característico das lideranças autocráticas, engessando a liberdade de expressão e do compartilhamento de conhecimento e experiências dos demais membros da organização.

## 8 AS CINCO DISCIPLINAS DAS ORGANIZAÇÕES QUE APRENDEM A LUZ DE PETER SENGE

As temáticas abordadas até aqui, possuem concepções e/ou conceitos utilizados em empresas privadas, mas que de certa forma se aplicam às organizações públicas. No entendimento de Senge (2002), para que uma empresa se torne uma **organização que aprende**, o segredo estaria no engajamento de todos os membros que a compõe, bem como o uso das **cinco disciplinas de aprendizagem definidas pelo referido autor, conforme conceituadas no quadro 2:**



## QUADRO 2 – As cinco disciplinas de Senge.

DISCIPLINAS	CONCEITO
Domínio pessoal	permite que os indivíduos continuamente aprendam a clarear e aprofundar seus objetivos. É separar o que realmente é importante para o profissional, onde ele deve concentrar suas energias, como desenvolver a paciência e como enxergar a realidade de maneira objetiva.
Modelos mentais	são os valores, preconceitos, pressupostos e expectativas que estabelecem como as pessoas pensam e se comportam. São idéias profundamente arraigadas, generalizações e imagens que têm influência na forma como as pessoas veem o mundo. É preciso rever modelos mentais e ajustá-los a realidade.
Visão compartilhada	São os objetivos, valores e compromissos que sejam comuns a todos os membros, compartilhados em conjunto na organização. Se houver um objetivo comum, concreto e legítimo, os participantes darão tudo de si e aprenderão espontaneamente.
Aprendizagem em grupo	as habilidades coletivas são sempre maiores que as habilidades individuais. Através do diálogo, a equipe poderá desenvolver várias idéias úteis somando talentos individuais. Quando a equipe aprende, além dos resultados extraordinários, seus componentes se desenvolvem com maior rapidez.
Pensamento Sistêmico	esta é a quinta disciplina, que integra todas as outras, e que Senge entende como a mais importante por analisar e compreender a organização como um sistema integrado. Só é possível entender um sistema (a “organização”) observando-o como um todo e não somente cada um dos seus componentes (as suas partes).

Fonte – Elaborado pelo autor.

A partir das definições apresentadas no quadro supracitado, constatou-se que algumas disciplinas são métodos e teorias comuns ao processo, sendo que o pensamento sistêmico apresenta-se como novidade, pois é definido como o desenvolvimento em conjunto, sendo a disciplina que contém todas as outras, ao mesmo tempo em que está contido em cada uma. Logo “As ‘disciplinas’ são práticas de aprendizagem, que modificam o indivíduo através da aquisição de novas habilidades, conhecimentos, experiências e níveis de consciência de si” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2008, p. 4). “Quando desenvolvidas em conjunto podem ter um impacto significativo e mensurável sobre o nosso desempenho. Os esforços para desenvolver capacidades de aprendizagem misturam mudanças comportamentais e técnicas”. (SENGE 1998, p. 25).

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos apresentados pode-se concluir que, para que se tenha uma organização pública apropriada ao processo de aprendizagem, que vise se adequar de forma eficiente às exigências em virtude de mudanças do ambiente externo, a exemplo do que vem ocorrendo desde o início da pandemia do novo coronavírus, onde se observou um grande salto da prestação de diversos serviços públicos através da utilização de tecnologias, como exemplo a utilização de aplicativos para *smartphones*, e o processo de desburocratização de diversos serviços essenciais à população, é necessário a revisão dos modelos e das práticas de gestão ainda existentes nas organizações públicas. Nesse contexto, é imprescindível que o gestor político do órgão esteja sensibilizado quanto à importância das práticas de aprendizagem ou que esse seja propenso a tal processo, para que com isso se consiga a implementação de políticas adequadas ao processo de aprendizagem dessas organizações.

A Estrutura Organizacional também deve ser adequada ao processo de aprendizagem e como foi visto, a Estrutura em Rede se apresenta como mais eficiente para as mudanças, pois é o tipo de estrutura mais adequada para a implementação de culturas como a de inovação ou de compartilhamento.

As lideranças também devem ser adequadas ao ambiente construído, e essas possuem as características necessárias ao que se pretende nas organizações e, no processo de aprendizagem, como visto, os perfis de liderança transformacional, positiva, *coach* ou servidora podem melhor colaborar no processo, pois o líder deve levar os seus liderados a questionar seus modelos mentais que obstaculizam as mudanças, atuando como um mentor, guia ou facilitador, bem como atuar como um líder servidor criando condições e removendo os obstáculos que dificultam o crescimento dos seus liderados.

Em síntese, num planejamento de mudanças a curto ou a médio ou a longo prazos, considerando que as atividades desenvolvidas pelas organizações públicas são plenamente vinculadas, sendo necessário inicialmente reformular o arcabouço jurídico necessário para viabilizar o processo transformacional proposto, com legislações mais adequadas e que auxiliem no processo de aprendizagem nas organizações públicas.

## 10 REFERÊNCIAS

ANTONELLO, C. S. **O Processo de Aprendizagem Interníveis e o Desenvolvimento de Competências**. RBGN, v.9, n. 25, p.39-58, 2007.

AQUINO, C de. **Como aprender: andragogia e as habilidades de aprendizagem**. 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

ARAÚJO, Ane. **Coach – Um parceiro para o seu sucesso**. São Paulo: Editora Gente, 1999.

BARRAL, W. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BASS, B. M. Leadership: Good, Better, Best. **Organizational Dynamics**, Vol. 13, cap. 3, p. 26-40, 1985.

BERTOLIN, R. V.; ZWICK, E.; BRITO, M. J. de. **Aprendizagem Organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo**. RAP, v.47, n. 2, p. 493-513, 2013.

BITENCOURT, C. C. **A gestão de competências gerenciais e a contribuição da aprendizagem organizacional**. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 1, p. 58- 69, 2004.

BLANCHARD, Ken. **Liderança de Alto Nível: Como Criar e Liderar Organizações de Alto Desempenho**. Bookman editora ltda: Grupo A, 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Teoria e mais de 500 questões com gabarito, série provas e concursos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações: edição compacta**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CROSSAN, M. M.; LANE, H.; WHITE, R. E. An Organizational Learning Framework: From intuition to Institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

DAVEL, Eduardo; ALCADIPANI, Rafael. **Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990**. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 43, n.4, out/dez., 2003.

DURANTE, D. G.; TEIXEIRA, E. B. **Aprendizagem Individual na Perspectiva do Desenvolvimento Humano: um Estudo em Empresa Varejista de Base Familiar**. XXXII encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

DUARTE, N. **A escola de Vigotski e a educação escolar: algumas hipóteses para uma leitura pedagógica da psicologia histórico-cultural**. Psicologia. USP, v. 7, n. 1-2, p. 17-50, 1996.

FLEURY, A. ; FLEURY, M. T. L. **Aprendizagem e inovação organizacional: As experiências de Japão, Coréia e Brasil**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1997.

FLEURY, M.T.L. ; FLEURY, A. **Construindo o conceito de competência**. Revista de Administração Contemporânea (RAC). Edição Especial, 2001.

GUNS, Bob. **A organização que aprende rápido: Seja competitivo utilizando o aprendizado organizacional**. São Paulo: Futura, 1998.

HATCH, M. J. e YANOW, D. **Organization theory as an interpretative science**, in H. Tsoukas and C. KNUDSEN (Eds.) *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press, p. 63-87. 2003.

HERZOG, J.P. **People: the critical factor in managing change**. Journal of Systems Management, Cleveland, 42(3):6-11, Mar. 1991.

KAPP, Karl. **The Gamification of Learning and Instruction: Game-based Methods and Strategies for Training and Education**. Pfeiffer, 2012.

KIERNAN, M. J. **Os 11 mandamentos da administração do século XXI**. São Paulo: Makron Books, 1998.

KOENIG, G. **L'apprentissage organisationnel repérage des lieux**. Revue Française de Gestion, n. 97, jan.fev., p. 76-83, 1994.

KOLB, David. **Experiential learning**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1984.

KOLB, David A. **The Learning Style Inventory: Technical Manual**. Boston: Ma.: McBer., 1976.

LOCH, R. E. N. **Cartografia: Representação, Comunicação e Visualização de dados Espaciais**. 1. Ed. Florianópolis: Ed. da UFSC. v. 1. p. 313, 2006.

MALIN, A. B. **Economia e política de informação: novas visões da história**. São Paulo em Perspectiva, v. 8, n.4, p. 9-18., 1994.

MIGUELETTO, D. C. R. **Organizações em rede**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ., 2001.

MORAIS, Marcos de Oliveira et al. **A Inovação como Ferramenta Estratégica na Organização: Estudo de caso em uma Empresa de Eletroeletrônicos**. Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia, Passo Fundo, v. 4, n. 2, p. 69-81, dez., 2017.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

NICOLINI, D.; GHERARDI, S.; YANOW, D. **Knowing in organizations: a practice-based approach**. Nova York: M. E. Sharpe, 2003.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Gestão do Conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

NONAKA, I. **The knowledge-creating company**. HBR, v. 85, p. 7-8, 2007.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 5. ed. São Paulo, SP, Ed. Atlas, 1994.

OLIVEIRA, F. V. ; ARAÚJO, K. P. **Utilização das cinco disciplinas de Peter Senge durante o processo de ensino**. In: XVI Semana de Humanidades, 2008, Natal. Anais do XVI Semana de Humanidades, 2008.

PIAGET, J. **Aprendizagem e conhecimento**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

ROCHA, A. G. **Escape Room: Uma nova ferramenta de seleção de pessoal** (Trabalho de Conclusão de Curso não Publicado). Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2018.

SARAIVA, L. A. S. **Cultura organizacional em ambiente burocrático**. Revista de Administração Contemporânea, 6(1), 187-207, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552002000100011>. Acesso em: 02 mai. 2022.

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina: Arte e Prática da Organização de Aprendizagem**. 2. ed. São Paulo: Editora Best Seller Círculo do Livro, 1998.

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina: Arte e Prática da Organização que aprende**. 10. ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SILVA, L. R. da. **O processo de aprendizagem do indivíduo no contexto organizacional**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 06, Ed. 10, Vol. 08, pp. 17-30. Outubro 2021. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/aprendizagem-do-individuo>. Acesso em: 28 mar. 2022.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do Conhecimento**. Tradução por Ana Thorell. São Paulo: Editora Bookman, 2008.

TONET, H. C.; PAZ, M. G. T. **Um modelo para o compartilhamento de conhecimento no trabalho**. Revista de Administração Contemporânea – RAC, v. 10, n. 2, p. 75-94, 2006.  
VYGOSTSKY, L. S. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. São Paulo, Martins Fontes, 1989.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Estrutura das Organizações**. São Paulo: Pioneira. 2. Ed, 1989.

WENGER, E. **Communities of practice and social learning systems**. Organization, v. 7, n. 2, p. 225-246, 2000.

## A GESTÃO DO CONHECIMENTO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ

Darlene Ferreira de Matos Couto

[couto.darlene@gmail.com](mailto:couto.darlene@gmail.com)

Laurimar de Matos Farias

[laurimatos72@yahoo.com.br](mailto:laurimatos72@yahoo.com.br)

**Resumo:** O texto descreve as ações de implementação da Gestão do Conhecimento (GC) na área do Planejamento Estratégico no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) que contribui para a aplicação de novas ideias no Planejamento Estratégico Institucional (PEI), permitindo analisar quais valores são agregados com o desenvolvimento do conhecimento. A metodologia é uma de abordagem qualitativa, cujo suporte no referencial teórico enfatiza a temática a partir da revisão da literatura. O MPPA foi o loco de pesquisa. Caracteriza-se como um estudo de caso. Conclui-se que a GC é uma ferramenta propulsora de inovação, trazendo nesse contexto a memória institucional, hábito de compartilhamento de informação e melhorias na comunicação, no clima e cultura organizacional.

**Palavras-Chave:** Gestão do Conhecimento. Planejamento Estratégico. Modelo de Gestão.

### 1 INTRODUÇÃO

Podemos pressupor que hoje obter o conhecimento e informação são ferramentas importantíssimas e de grande necessidade. A Gestão do Conhecimento pode ser uma fonte para fornecer esses pressupostos. O Modelo de Gestão do Conhecimento presente na Administração Pública é um fator crucial para o desempenho das ações e para se atingir mais eficiência e eficácia na atividade que é ofertada pelo Setor Público.

Partindo dessa premissa o objetivo deste artigo é descrever as ações relacionadas a implementação de práticas de Gestão do Conhecimento nas atividades do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Pará e como isso trará uma melhoria nas atividades, projetos, processos, no desenvolvimento de novas ideias, ou seja, nos serviços a serem entregues.

A Gestão do Conhecimento é um assunto ainda não muito disseminado nas áreas ministeriais, nada melhor do que o setor de planejamento estratégico ser o precursor no desenvolvimento dessa matéria. A possibilidade de se utilizar de maneira mais efetiva as ferramentas e técnicas para que possamos atingir os objetivos traçados não apenas no setor, mas no Órgão como um todo, terá um auxílio maior com a implementação da Gestão do Conhecimento.

Ao começar a germinar a prática da Gestão do Conhecimento no planejamento estratégico pode-se expandir a importância do uso das ferramentas e instrumentos do conhecimento à toda Instituição, mostrando melhorias significativas com essa implementação, tendo a possibilidade de se construir um Plano da Gestão do Conhecimento. Inclusive criando mecanismos para a retenção

desse conhecimento adquirido e formas de divulgação, para que a experiência organizacional de cada servidor não se dispersa e nem se perca com o passar do tempo.

O caminho percorrido para desenvolver essa pesquisa partiu da verificação da necessidade de se desenvolver a Gestão do Conhecimento para um melhor desempenho da Instituição, ou seja, teve como base a vivência no ambiente de trabalho, a observação de muitos fatores no cotidiano que acabam não se concretizando por ausência de determinados elementos. Assim, essa pesquisa está sendo baseada na prática adquirida no próprio ambiente de trabalho, em observações, em informações com pares, em conhecimento adquirido, na percepção da realidade ministerial, uma pesquisa in loco.

Ao caracterizarmos uma Pesquisa Qualitativa pode-se dizer que

se faz referência a uma ampla gama de perspectivas, modalidades, abordagens, metodologias, desenhos e técnicas utilizadas no planejamento, condução e avaliação de estudos, indagações ou investigações interessadas em descrever, interpretar, compreender, entender ou superar situações sociais ou educacionais consideradas problemáticas pelos atores sociais que são seus protagonistas ou que, por alguma razão, eles têm interesse em abordar tais situações num sentido investigativo (JACOB, 1987; JORDAN, 2018, p.156).

Essa abordagem foi escolhida na pesquisa, exatamente, por se tratar de uma pesquisa onde pode-se realizar uma observação participativa do problema ou da situação analisada, uma descrição completo da situação a ser estudada, é um trabalho em campo para (re)conhecimento do objeto estudado, é algo relacionado ao entorno, experiências, ao próprio conhecimento e contextos diferentes e isto vem ocorrendo no desenvolvimento deste trabalho. O interesse em desenvolver esta pesquisa no Ministério Público do Estado do Pará é justamente por perceber o quanto a implementação da Gestão do Conhecimento poderá vir a contribuir para um desenvolvimento maior da Instituição, além de angariar muitos benefícios internos.

É claro que alguns ajustes serão precisos, como mudanças culturais, fluxo de comunicação mais ajustado, aperfeiçoamento nos processos de trabalho cada vez mais, entre outros progressos. Por ser parte envolvida e interessada nesse fortalecimento institucional, nada mais viável do que contribuir para que se possa obter um clima organizacional cada vez mais propício ao desenvolvimento de novas ideias, novos projetos.

Este trabalho está organizado em 5 subitens, onde no primeiro vamos tratar sobre a Gestão do Conhecimento no MPPA: algumas considerações; no segundo falaremos dos Desafios para Implementação da Gestão do Conhecimento, o terceiro discute sobre o Capital Intelectual, Comunicação e Gestão do Conhecimento Abordada no Planejamento Estratégico Institucional - PEI - MPPA; seguido do subitem que aborda a Aprendizagem na Gestão Pública e, por fim tratamos da Memória Organizacional no MPPA.

## 2 SEÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Gestão do Conhecimento no MPPA: Algumas Considerações

O conhecimento como fator competitivo chegou como um ruído vagaroso às manchetes de negócios no fim da década de 1980 e começo da década de 1990. As organizações foram instiladas

a fazer mais e melhor uso do tesouro oculto nas mentes dos funcionários. As firmas inovadoras formaram grupos de gestão do conhecimento, enquanto os dirigentes enfatizavam o papel especial que o conhecimento desempenharia em moldar o futuro de suas organizações (PROBST et al., 2002).

Um artigo publicado por Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi (1986), hoje reconhecidos mundialmente como "gurus" da gestão do conhecimento, bem antes disso que nem tinha o nome da gestão do conhecimento, porém voltado ao desenvolvimento de novos produtos. Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi em 1986, publicaram, no renomado periódico *Business Harvard Review*, o artigo *The new product: development game*. Em resumo, o artigo apresenta seis características que as empresas deveriam adotar para competir em face ao mundo competitivo, com novas formas de desenvolvimento de produtos.

No decorrer deste estudo, compreenderemos melhor a relação dessa teoria com os conceitos de gestão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1995); porém podemos perceber três características fortemente relacionadas: construir na instabilidade; aprendizagem mútua; e transferência de aprendizagem organizacional.

Gestão do Conhecimento, segundo Tom Davenport (1998, p.43) é a "Coleção de processos que governa a criação, disseminação e utilização do conhecimento para atingir plenamente os objetivos da organização."

A Gestão do Conhecimento teria como proposta a adoção de práticas gerenciais sistemáticas, focadas na identificação, aquisição, desenvolvimento, compartilhamento, incorporação e utilização do conhecimento pelas organizações, tendo em vista a sua missão, seus objetivos e suas estratégias (PROBST, RAUB & ROMHARDT, 2002).

Trazendo para a realidade cotidiana do Ministério Público as práticas desse princípio, pode-se dizer que o cenário é bem favorável para o desenvolvimento e aplicação da mesma, porém ainda existe a necessidade de se trabalhar de forma mais intensa na aplicação e disseminação da importância dessa Gestão. Fazendo uma análise de que este conhecimento já existe na Organização, porém encontra-se de forma dispersa, sem estar organizado, concentrado em nenhum lugar e sem estar à disposição imediata dos usuários internos e externos.

Hoje o Órgão não dispõe dessas informações catalogadas, onde a qualquer tempo e hora possa ser acessado e compartilhado de maneira ampla, além do que muitas informações são "perdidas", já que não existem meios para processar a concentração, a retenção de todo conhecimento dos servidores.

A área do Planejamento Estratégico tem a percepção de como o desenvolvimento da Gestão do Conhecimento será benéfica ao Órgão, pois possibilitará que se faça uma relação com a missão, visão, valores e metas da Instituição, bem como se possibilitará que esse conhecimento contribua para a melhoria dos processos internos de trabalho.

A mudança de mentalidade e aceitação de novas ideias nem sempre é fácil de ser implementada, é necessário primeiramente apoio da Alta Administração para que se possa mostrar o quanto é importante se partir para novos horizontes. Provavelmente não será um processo rápido, já que exige mudança de concepções e crenças, muitas vezes sair da zona de conforto, verificar que cada um pode fazer diferente.

Dispor de uma ferramenta ou sistema que pudesse contribuir para a retenção de conhecimento na Instituição poderia ser uma alternativa, já que atualmente não dispomos de algo assim que absorva várias informações em um único sistema. É preciso se criar um fluxo do



conhecimento pelo menos com esses pontos principais, para ser desenvolvida a rotina do compartilhamento e por conseguinte a aplicação desse conhecimento por todos.

Muitas vezes soluções mais simples podem ser viabilizadas para essa disseminação do conhecimento, algo que poderia ser muito proveitoso no Ministério Público poderia ser uma roda de conversa, com assuntos escolhidos de interesse institucional, com os aposentados, afinal temos até um espaço que foi criado para os inativos.

Dificuldades de se implementar a Gestão do Conhecimento pode ser o fato da segmentação interna, onde as atividades são desenvolvidas independentemente, com regras próprias, ou seja, é muito subdividido o formato do trabalho, criando dificuldade na troca de aprendizagem, já que as informações são muito inerente de cada área, não podendo deixar de lado a grande demanda do dia a dia que acaba consumindo muitas vezes todo tempo dos gestores.

Ainda se faz necessário um certo grau de compreensão a respeito do assunto Gestão de Conhecimento dentro da Instituição e com isso identificar pontos chaves que precisam de atenção maior e necessitam serem trabalhados.

## **2.2 Desafios para Implementação da Gestão do Conhecimento**

Resistência a mudanças pode ser um dos grandes desafios a ser enfrentado para que a Gestão do Conhecimento seja implementada. Apesar das organizações públicas serem notadamente intensivas em conhecimento, não existe geralmente o hábito de se possuir uma cultura e um ambiente voltados para a aprendizagem organizacional e/ou para a inovação e, com raras exceções, também o incentivo a educação continuada de seus servidores não é algo constantemente praticado em algumas Organizações.

Reconhecer as dificuldades e possíveis entraves que venham a atrapalhar e inibir o desenvolvimento da Gestão do Conhecimento no Ministério Público deve primeiramente ter como pressuposto a cultura organizacional entre uma série de outros fatores. Como pontuado mais acima, a resistência para mudar é um fator predominante em uma boa parcela das pessoas que executam suas atividades ministeriais.

No desenvolvimento da Gestão do Conhecimento 3 barreiras poderão ser identificadas: barreira relacionadas à Tecnologia, barreira relacionada à própria Instituição e barreira relacionada às Pessoas. Para Kimiz (2005) o principal e mais complexo desafio está relacionado às pessoas. Esse elemento, considerado uma das bases fundamentais da Gestão do Conhecimento, é por vezes ignorado pelos gestores no seu processo de implementação e desenvolvimento.

Sendo assim, os obstáculos devem ser superados para que o processo do conhecimento seja reconhecido como uma ação importante e necessária. É preciso que a maioria dos servidores estejam informados ou comprometidos com a Gestão do Conhecimento.

## **2.3 Capital Intelectual, Comunicação e Gestão do Conhecimento Abordada no Planejamento Estratégico Institucional – MPPA**

O termo “capital intelectual” era utilizado quando se referia ao conhecimento organizacional por pesquisadores como Stewart (1998; 2002), que considera o capital intelectual a soma do conhecimento de todos em uma empresa, o que lhe proporciona vantagem competitiva e gera riquezas. O Capital Intelectual vem a ser um recurso nas Organizações de grande relevância e de suma importância. Essa relação da Gestão do Conhecimento com o capital intelectual pode ser estabelecida, trabalhada e desenvolvida.

Segundo Stewart (1998), gestão do conhecimento significa identificar o que se sabe, captar e organizar esse conhecimento e utilizá-lo de modo a gerar retornos. Essa definição resume de forma prática como a Gestão do Conhecimento é útil e como acarreta benefícios, vindo a contribuir para se atingir o propósito organizacional.

Portanto, desenvolver ações relacionadas a implementação da Gestão do Conhecimento facilitará de forma relevante a melhoria na comunicação entre as Unidades Ministeriais, isso se dará de forma gradativa, trabalhando na mudança cultural e estabelecendo procedimentos para que o capital intelectual da organização seja mais bem aproveitado. O capital intelectual sendo a somatória de vários conhecimentos pode ser mais bem desenvolvido se as Unidades se comunicarem de forma mais ampla e sem ruídos, vindo a ser disseminada com mais facilidade, com mais rapidez.

Essa melhoria pode proporcionar um excelente clima organizacional, um fortalecimento na cultura organizacional, o estímulo para o desenvolvimento do conhecimento e disseminação do mesmo, o engajamento melhor de todos e a visão de como é imprescindível estabelecer uma boa comunicação para proporcionar um desenvolvimento mais amplo e eficaz do que chamamos de capital intelectual, que seria exatamente uma junção de todo conhecimento adquirido e vivenciado na organização. Deve-se aprender a transformar as informações em conhecimento.

Para uma maior visualização dessa proposta relacionando o Planejamento Estratégico e a Gestão do Conhecimento, analisamos sinteticamente o que o atual documento do Planejamento Estratégico Institucional-PEI do MPPA traz de novidades na garantia de ações que desenvolvam a Gestão do Conhecimento de fato.

O escopo do PEI traz como exigência, dentre outras: o envolvimento de Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça, gestores dos Departamentos e assessorias que formam o Órgão, os quais debateram os problemas a serem enfrentados na capital e no interior do Estado, através de reuniões técnicas (5 no total), apresentando as correspondentes proposições de soluções.

Formulamos nossos objetivos estratégicos do PEI voltados para 3 perspectivas: Resultados para a Sociedade, Processos Integradores e Aprendizado e Crescimento. Alinhados à Missão, Visão e Valores Institucionais.

Foram estabelecidos 10 Objetivos Estratégicos pelos integrantes do MPPA, com várias estratégias e ações a serem realizadas. Dentro de cada perspectiva os objetivos foram organizados, e cada um possui um título, onde ficaram descritos uma série de ações relacionadas a cada assunto.

Gestão de Planejamento Estratégico; Desenvolvimento das equipes na gestão de projetos, processos, indicadores e em ferramentas de inovação; Definição de metodologia para monitoramento do alcance dos resultados estipulados para ações e projetos.

Sendo assim, o Ministério Público do Estado do Pará traz no seu Planejamento Estratégico Institucional a preocupação com o conhecimento de maneira abrangente e crescimento em todas as áreas enquanto Instituição. Permitindo melhorias no desenvolvimento da sua missão, visão e valores ali definidos.

## 2.4 Aprendizagem na Gestão Pública

A aprendizagem, segundo Pestalozzi (apud LARROYO, 1974), é o desenvolvimento natural, espontâneo e harmônico das capacidades humanas, que se revelam na tríplice atividade da cabeça, das mãos e do coração, ou seja, na vida intelectual, psicomotora e moral do indivíduo.

É fundamental que as organizações e as pessoas estejam constantemente aprendendo, com isso a possibilidade de se adaptar a mudanças, de ser flexível e de se reinventar é muito mais forte. Por essa razão empregar a Gestão do Conhecimento na Instituição e dar ampla divulgação a sua importância, mesmo que seja de forma gradativa e primeiro por determinados setores, é fundamental no MPPA.

A importância da aprendizagem na Gestão do Conhecimento é de fundamental relevância, visto que favorece tanto o aumento do conhecimento individual, quanto da equipe.

E esta aprendizagem está presente na cultura institucional, algumas vezes é difícil modificar a cultura, pois já vem sendo praticada por muito tempo de uma maneira e encontra-se resistência para se processar alguma mudança. Portanto uma quebra na cultura e nesse comportamento é justificável para a Gestão do Conhecimento se fazer presente, vindo a colaborar para uma melhoria de cenário.

Uma grande parte dessas qualificações são assimiladas por membros e servidores, porém dependendo do assunto e de outras variáveis ficam só na expectativa de serem colocadas realmente na prática, ou seja, a capacitação é feita, todos gostam, aprendem, entendem a importância, mas retornam para suas rotinas, seus afazeres e atividades e não empregam os novos conhecimentos, até muitas vezes existe a intenção, porém não avança para a execução de fato.

## **2.5 Memória Organizacional no MPPA**

Buscar recursos para desenvolver e compartilhar o conhecimento já existente dentro das Organizações é um desafio, e uma das soluções é justamente ter foco no servidor e em como desenvolve suas atividades, para que o conhecimento individual seja transmitido para o coletivo, aumentando a capacidade resolutiva, para que os problemas sejam resolvidos de forma mais célere e assim aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população.

Encontrar a maneira e os meios adequados de como se reter esse conhecimento e criar a memória organizacional e disseminar de forma eficiente o mesmo deve ser um ponto de reflexão e discussões, podendo ter muitas opiniões divergentes, pois não existe o hábito e nem uma prioridade ainda no Órgão.

Armazenar o conhecimento na Instituição deve partir do entendimento por todo MPPA da importância da Gestão do Conhecimento, como a mesma funciona e como pode beneficiar a Instituição. Criar meios para agregar diversas informações difundidas internamente deve ser ponto prioritário, e definir quais serão os mais variados meios de transferência. Outro entendimento geral é que esse conhecimento traz uma performance melhor de atuação para se atingir a missão institucional, pois possibilita maior aprendizado, maior eficiência e eficácia nas ações, melhores formas de realizar o trabalho e dessa maneira criar uma excelência no atendimento das demandas da sociedade.

Para que ocorra a memória institucional é preciso criar um ambiente favorável para o compartilhamento baseado na confiança. Os servidores precisam se sentir motivados e estimulados a compartilhar os seus conhecimentos.

Pode-se dizer que o conhecimento é inerente às pessoas e a memória institucional deve ter como meta exatamente evitar a perda do conhecimento intelectual; deve-se ver a importância da reutilização de experiências adquiridas em várias frentes de trabalhos executados e vários projetos desenvolvidos, a fim de se evitar repetições de erros, se basear em lições aprendidas.

### 3 CONCLUSÃO

Dado o exposto, estamos vivendo em uma época em que a grande característica é oferecer acesso rápido a um quase infinito e amplamente disponível banco de dados, ter informações. Esse conhecimento deve ser aproveitado para melhorar as ações dentro da organização, e quando se refere a Administração Pública o desafio é ainda maior.

O referido texto tratou da implementação da Gestão do Conhecimento no Ministério Público do Estado do Pará – MPPA, abordando a princípio seus aspectos, apontando conceitos sobre a mesma e explanando a respeito do cenário interno do MPPA, fazendo uma reflexão dos possíveis contextos a serem enfrentados, suas dificuldades, bem como elementos que possam ser utilizados que fazem parte do cotidiano institucional.

Percebe-se pelo decorrer do texto uma relação entre Gestão do Conhecimento com o Planejamento Estratégico Institucional, mesmo que indiretamente, isso é demonstrado no documento do PEI, presumindo a preocupação em cultivar o conhecimento, a aprendizagem e informação. Em resumo, a abordagem sobre Gestão do Conhecimento deixa claro os grandes desafios e dificuldades a serem superados. O assunto é algo novo no Órgão e deixa pontuado os avanços, modificações, adaptações, superações e o quanto essa renovação trará resultados positivos ao trabalho de todos.

Finalizando a Gestão do Conhecimento pode ser vista como uma ferramenta propulsora de inovação e novas ideias, trazendo nesse contexto a memória institucional, hábito de compartilhamento de informação e melhorias na comunicação, no clima e cultura organizacional. O processo de Gestão do Conhecimento nunca termina, deve constantemente ser renovado, aprimorado, refinado. Não é um processo isolado, pelo contrário, é um processo onde a participação de todos é de suma importância e de vital necessidade, fazer uso do conhecimento geral dos servidores é uma estratégia fundamental para a eficácia do alcance da missão do Ministério Público do Estado do Pará.

### REFERÊNCIAS

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira** - Como implementar a Gestão do Conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro - © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2012

VALENTIM, Gabriella de Moraes; FERREIRA, Marco Antônio; DALTO José Luis. **A Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná Campus Londrina.

HOFFMANN, Wanda Aparecida Machado. **Gestão do Conhecimento** – Aprender e Compartilhar - Coleção UAB-UFSCar – Sistemas de Informação. São Carlos. EdufsCar. 2012.

FUKUNAGAL, Fernando. **Estórias Curiosas sobre a História do Conhecimento**.

STRAUHS, Faimara do Rocio; PIETROVSKI, Eliane Fernandes; SANTOS; Gilson Ditzel; CARVALHO, Hélio Gomes; PIMENTA, Rosângela Borges; PENTEADO, Rosângela Stankowitz. **Gestão do Conhecimento nas Organizações**. CNPq. 2012.

ALVARES, Lillian; BAPTISTA, Sofia Galvão; JÚNIOR, Rogério Henrique de Araújo. Artigo Gestão do conhecimento: categorização conceitual.

HELMANN, Caroline Lievore; PICININ, Claudia Tania; CARVALHO, Hélio Gomes de; PILATTI Luiz Alberto. **Gestão da inovação e gestão do conhecimento**: Retenção de conhecimento técnico no processo de inovação. Revista Espacios. 2016.

FREIRE, Patrícia de Sá; TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonani; FILHO Esperidião Amin Helou; SILVA Giorgio Gilwan da. **Memória Organizacional e seu Papel na Gestão do Conhecimento**. 2011.

PERROTTI, Edoardo; VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM) - ISSN 1677-7387. Faculdade Cenecista de Campo Largo - Coordenação do Curso de Administração. Novembro/2005.

GONZÁLEZ, F.E. **Reflexões sobre alguns Conceitos da pesquisa Qualitativa** - Revista Universitária de Investigação. Ano 4, n. 1, p. 107 – 132. 2003.



**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: *“O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”*

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

**EIXO: MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

## GESTÃO DOCUMENTAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Débora Solange Oliveira Lima**

Procuradoria-Geral do Estado do Pará

[debora.freitas@pge.pa.gov.br](mailto:debora.freitas@pge.pa.gov.br)

**Resumo:** O objeto desta pesquisa é a Gestão documental da Procuradoria-Geral do Estado do Pará e o desenvolvimento sustentável, com o objetivo de analisar a Gestão Documental da Procuradoria-Geral do Estado do Pará em suas ações para o desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. A metodologia utilizada é um estudo exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e análise descritiva, com coletas de dados qualitativos e a observação da realidade do órgão. O resultado da análise, é demonstrada a importância da Gestão da informação arquivística e sua contribuição para o acesso da informação ambiental para a liberdade de uma sociedade sustentável. Algumas ações foram sugeridas para a Gestão documental da Procuradoria-Geral do Estado do Pará para o alcance do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030. São necessários mais recursos que permitam acessos às informações, para facilitar a realidade do indivíduo na busca de informações ambientais e a sustentabilidade do mundo.

**Palavras-Chave:** Agenda 2030. Arquivo. Desenvolvimento sustentável. Gestão documental. Procuradoria-Geral do Estado do Pará.

### 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é uma discussão mundial que visa a longevidade do planeta, na qual toda a sociedade deve procurar possibilidades sustentáveis em seus trabalhos diários para alcançar o desenvolvimento do planeta. As atividades arquivísticas também estão inseridas nesse contexto, considerando seu importante papel para as políticas de transparência e memória institucional.

Faz-se necessário progredir no desempenho dos arquivos na comunidade e o quanto este representa para a instituição e para a sociedade. Dessa forma, o problema da pesquisa é estimular uma reflexão sobre como a gestão documental da PGE/PA pode contribuir para uma sociedade melhor, focada nos propósitos do desenvolvimento sustentável das Nações Unidas dos objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a Gestão Documental da Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE/PA) em suas ações para o desenvolvimento sustentável, especialmente o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 que requer: “paz, justiça e instituições eficazes para promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos (...)”. E seus objetivos Específicos são identificar como a Gestão Documental da PGE/PA pode contribuir para a Agenda 2030; verificar a relação entre a Gestão Documental e a Agenda da 2030 na PGE/PA, no que se refere ao ODS 16, identificando a necessidade de adoção de medidas que contribuam para o desenvolvimento sustentável; e sugerir práticas que possam ser adotadas no âmbito da Gestão Documental da PGE/PA, a partir da perspectiva do ODS 16.

Justifica-se a importância desta pesquisa no ambiente social, uma vez que pode levantar dados que contribuirão para o desenvolvimento de práticas da Gestão Documental da PGE/PA para a promoção dos ODS. Alguns dos objetivos e metas da Agenda 2030 podem ser realizadas pela gestão documental como a disponibilidade da informação, como menciona Paes (2007, p.60), que a “a função básica do arquivo é tornar disponível a informação contida no acervo documental sob sua guarda”, sendo essa função essencial para os ODS, portanto a informação é recurso necessário para o alcance dos objetivos e metas da Agenda 2030. A metodologia utilizada é um estudo exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e análise descritiva, com coletas de dados qualitativos e a observação da realidade do órgão.

Este estudo está disposto da seguinte forma, inicialmente a introdução que expõe os aspectos gerais da pesquisa, seguida da seção sobre a gestão documental que envolve a subseção da gestão documental na PGE/PA, depois a seção da gestão da informação arquivística, a próxima seção sobre os arquivos e desenvolvimento sustentável, depois a seção do direito de acesso à informação ambiental numa análise sobre a legislação, com a próxima seção da contribuição da gestão da informação arquivística no acesso à informação, na participação pública e o acesso à justiça, Por último, são expostas as conclusões, seguidas das referências.

## 2 GESTÃO DOCUMENTAL

Os arquivos são formados por informações associadas aos processos de trabalho interligados. Uma gestão documental eficiente permite que as organizações ordenem e acessem informações de maneira acelerada e precisa. Isso reduz a redundância, evita a perda de informações e melhora a tomada de decisões. Desse modo, os documentos arquivísticos são criados e estruturados, a partir do processo de trabalho do órgão. Para Thomassen (2006), os arquivos dispõem de duas funções, as primárias e secundárias como “Em sua função primária, os documentos arquivísticos desempenham um papel ativo: eles não apenas registram, mas também interferem em relações sociais. A função secundária dos documentos arquivísticos é a função de herança cultural”.

Os documentos de arquivos registram as memórias do órgão de origem e da sociedade. Além disso, a gestão documental adequada garante a conformidade legal e regulatória, bem como, a proteção de informações. Isso resulta em eficiência operacional, redução de custos e melhoria da produtividade.

Para Jardim (2015, p.20), a gestão documental manifestou-se em torno do século XIX, após a Segunda Guerra Mundial, época de crescimento da ciência e tecnologia e da vultosa massa



documental, especialmente na administração pública. Essa circunstância de acontecimentos submete-se à necessidade de racionalizar e reduzir a massa documental acumuladas pelos órgãos.

Conforme o Dicionário de Terminologia (Arquivo Nacional, 2005, p.100), a gestão documental é:

O conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em documentos fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou eliminação de recolhimento. Também chamado de administração de documentos (Arquivo Nacional, 2005, p.100).

A gestão documental compreende um processo de influência no ciclo de vida dos documentos para assegurar agilidade e celeridade no controle, na utilização e na recuperação de informações, ressaltando-se, dessa forma, uma medida indispensável para o processo de tomada de decisões e para a preservação da memória organizacional.

No Brasil, a Constituição de 1988 prevê no artigo 216, §2º que cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão de sua documentação governamental e a adoção de providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. Observa-se que a Lei nº 8.159/91, dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Para uma gestão documental eficiente, é fundamental implementar estratégias e melhores práticas adequadas. Isso inclui a definição de políticas claras de gestão documental e a adoção de sistemas de gerenciamento de documentos eficazes. Portanto, a Gestão Documental considera também o cidadão como interessado nessa administração, conforme dispõe o artigo 4º da Lei nº 8.159/91 em que “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos (...) (Brasil, 1991, não paginado). Dessa forma, a organização dos arquivos não pode ter o fim nas instituições, é preciso pensar na sociedade e no bem comum daqueles que produzem e principalmente dos que precisam das informações. Na próxima seção observamos como surgiu a gestão na PGE/PA.

## **2.1 Gestão documental na PGE/PA**

A PGE/PA, instituição permanente de representação e consultoria jurídica do Estado do Pará, tem como propósito realizar a representação judicial e extrajudicial e prestar consultoria jurídica ao Estado do Pará, como instrumentos garantidores da cidadania e do desenvolvimento. A PGE/PA foi criada pela Emenda Constitucional Nº 18, de 11 de maio de 1983 e institucionalizada em 26 de dezembro de 1985, com a edição da Lei Complementar Estadual Nº 002/1985 (PARÁ, 2017).

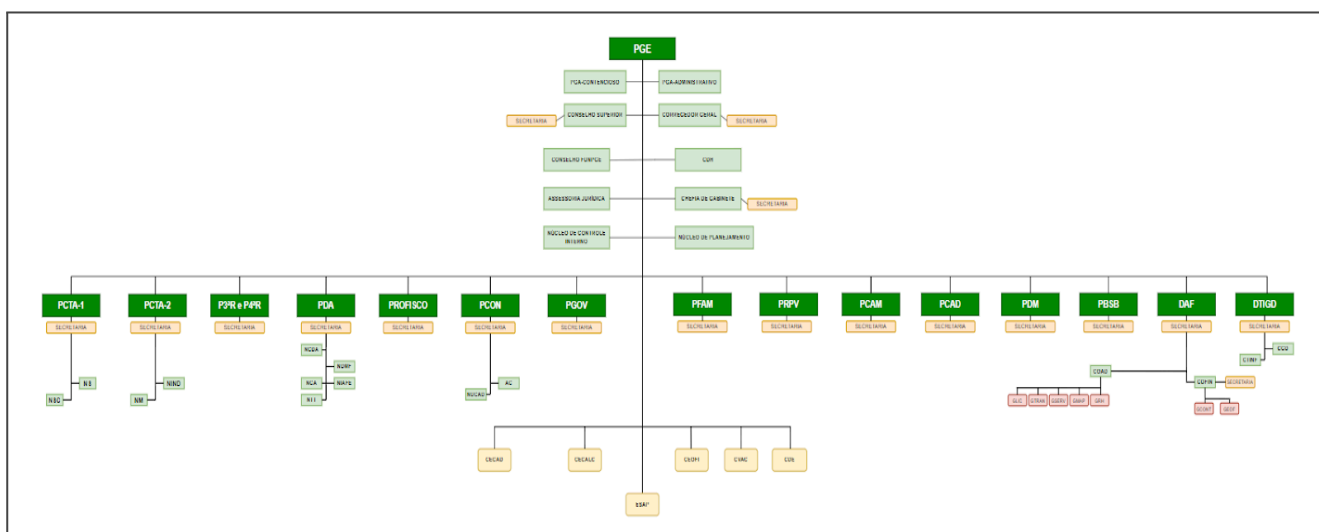
O Decreto nº 1.395, de 22 de março de 2021 doe nº 34.529, de 23 de março de 2021, o Governador do Estado do Pará, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos III e V do art. 135 da Constituição Estadual de 1989, e considerando o disposto na Lei Complementar nº 041, de 29 de agosto de 2002, e alterações subsequentes, decreta no “art. 1º Ficam homologados o Regimento Interno da PGE/PA, na forma do Anexo I deste Decreto, e os demais anexos que o acompanham”. Homologa o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado pelo Governador do Estado do Pará, no uso das atribuições constitui a Coordenadoria da Gestão Documental (CGD) da PGE/PA que está subordinada ao Diretor de Tecnologia da Informação prevista na Subseção II em seu artigo 106 do Regimento Interno da PGE/PA:

Art. 106. Ao Diretor de Tecnologia da Informação e Gestão Documental, diretamente subordinado ao Procurador-Geral, compete:

I - Realizar a gestão e a execução de projetos e ações estratégicas relacionadas à sua área de atuação (...)

A gestão documental se originou na PGE/PA, em razão da quantidade das massas documentais acumuladas ao longo do tempo e sem tratamento adequado, como os documentos de valores históricos, técnicos, probatórios e sem valor algum. É preciso entender as características do órgão, como na **Figura 1** sobre a estrutura organizacional da instituição e seu fluxo documental.

**Figura 1** – Estrutura organizacional da PGE/PA



Fonte – Site da PGE/ PA (2023).

Analisou-se que a PGE/PA se divide em procuradorias, em que cada arquivo possuía um modo de organização. Onde cada setor possui arquivos independentes e, ao longo de trinta anos de atividade, ocorreu um considerável acréscimo de documentos, ocasionando a necessidade de dispor de fases de guarda e implantar o arquivo geral.

Nesse cenário, de desenvolvimento da gestão documental no âmbito da PGE/PA ocorreram: padronização das espécies documentais; utilização do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade; racionalização na produção de documentos, eliminando juntadas desnecessárias e arquivamentos em duplicidade; eficácia e eficiência no fluxo de documentos. Facilitando a busca e acesso a informações arquivística.

Tal perspectiva está relacionada também ao papel social da Gestão Documental da Procuradoria-Geral do Estado do Pará - PGE/PA, por meio da responsabilidade socioambiental e de ações para o desenvolvimento sustentável. Tal conjuntura motivou a elaboração desta pesquisa, como forma de estimular discussões e reflexões sobre esse tema dentro da Gestão Documental da PGE/PA e contribuir para o debate científico desta temática.

## 2.2 Gestão da informação arquivística

A Lei 8.159/91 (BRASIL, 1991) que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, em seu artigo 3º, prevê que a gestão de documentos é o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação [...].

Quando se aborda sobre Gestão documental, compreende-se que o “documento” arquivístico é objeto do arquivo. Entretanto, a Teoria moderna de Terry Cook (2012) faz um debate em torno do estudo das rotinas arquivísticas, em que o documento é objeto de pesquisa. Há pouco tempo tem aparecido a diferença entre os objetos: antes ‘documentos arquivísticos’ para a ‘informação arquivística’.

Conforme o Dicionário de Terminologia (Arquivo Nacional, 2005, p.73), o documento é uma unidade de cultura arquivística uma discussão sobre a transformação do objeto de estudo do arquivista, surgindo assim uma quebra de paradigma, ligada ao documento de arquivo e a informação arquivística.

Para Cook (2012), o documento afasta-se do objeto físico e transcorre a ser um objeto conceitual de informação ponderado por metadados, onde apenas um clique, afina contexto, conteúdo e estrutura. Modifica-se de uma percepção passiva e fixa, para um papel ativo e dinâmico. Dessa forma, é essencial o registro de informações, qualquer informação que seja o suporte ou formato.

Paul Otlet e Henri La Fontaine consolidam o conceito de documento, como:

Documento é o livro, a revista, o jornal, é a peça de arquivo, a estampa, a fotografia, a medalha, a música, é também atualmente o filme, o disco e toda a parte documental que precede ou sucede a emissão radiofônica. Ao lado dos textos e imagens há objetos documentais por si mesmos (Otlet, 1937, p.159, apud Tanus; Renault; Araújo, 2013, p. 159).

Outros documentos arquivísticos apresentam funções técnicas, com características específicas como os princípios da proveniência ou do respeito aos fundos, da territorialidade, do respeito à ordem natural, da pertinência ou princípio temático e o princípio da reversibilidade (Arquivo Nacional, 2005). Além do mais, apresentam aspectos que lhe são individuais como a unicidade, organicidade, indivisibilidade, integridade, autenticidade e heterogeneidade de seu conteúdo (Bellotto, 2002; Martín-Pozuelo Campillos, 1996).

De acordo com Calderón (2013), o documento é o resultado da necessidade dos indivíduos. Com as mudanças geradas pela evolução científica e tecnológica, as quais atingiram a maneira de se registrar a informação e o suporte usado, bem como, o avanço da tecnologia da informação e, sobretudo, aumento do número de computadores e internet com a alta velocidade da produção, surgiram os documentos eletrônicos.

Por sua vez, o termo “informação arquivística” relata a criação da escola canadense de Arquivologia, que chega estimulada pela expansão informacional no século XX, em que surgem os sistemas informatizados de registro de informações (Torres, 2019). Na informação arquivística, necessita-se distanciar o foco da materialidade, pois para Tognoli (2012), a gestão da informação arquivística é a alteração do estudo do documento de arquivo para a informação orgânica registrada. Nesse cenário, compreende-se que a informação contida no documento passa a ser o foco principal.

Para ocorrerem algumas diferenças entre as informações arquivísticas e outras informações, uma vez que a atividade de algum organismo influencia na informação arquivística, uma vez produzida dentro do contexto do exercício das funções/objetivos aos quais se propõem as entidades. Dessa maneira, sua definição como uma informação que apresenta características básicas está registrada em um determinado suporte e é o resultado das ações e transações da organização.

A gestão da informação arquivística precisa ser transparente e sensível quanto ao alcance dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como, a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e sustentável. Em seguida a informação e sua jurisdição ambiental.

### 2.3 Informação Ambiental e a Legislação Nacional e os Acordos Internacionais

A necessidade de informação está cada vez mais presente no mundo atual. Esse elemento tem destaque nos procedimentos dos Estados no que diz respeito aos embaraços ambientais que atingem a sociedade. A informação ambiental constitui uma ferramenta indispensável à construção de novos valores e atitudes, voltados ao desenvolvimento de uma sociedade comprometida com a solução de seus problemas ambientais, proporcionando condições adequadas de sobrevivência para as atuais e futuras gerações. Ademais, o direito de acesso à informação contribui para formar a consciência cidadã para a sustentabilidade ambiental (Barros, 2017, p. 2928). O direito à informação ambiental está previsto em diversos documentos jurídicos tanto nacionais quanto internacionais. Como verifica-se no **quadro 1**:

**Quadro 1** – Informações Ambientais e a Legislação Nacional e Acordos Internacionais

Legislação Nacional	
Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (PNMA).
Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 1, de 23 de janeiro de 1986, consequente da PNMA	Estabelece procedimentos e critérios para Avaliação Ambiental com o estudo de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo relatório (RIMA).
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Direito de Acesso à Informação como garantia fundamental (art. 5º, XIV e XXXIII) e destinou um capítulo inteiro para a causa da proteção do meio ambiente (Capítulo VI, art. 225).
Lei brasileira n. 9.795, de 27 de abril de 1999 instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)	Dispôs sobre a difusão de informações para compreensão das questões ambientais. A informação surge então como um componente essencial para a consolidação da educação ambiental.
Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003 Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).	Art. 2º define informação ambiental com [...] documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e todas as informações ambientais em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; [...] (Brasil, 2003).

Lei Federal nº 12.527, aprovada em 2011 para regulamentar o acesso à informação.	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências.
<b>Acordos Internacionais</b>	
Conferência de Estocolmo de 1972	Em seu princípio 17 lançou a origem de vários instrumentos legais no Brasil para o amparo ambiental e o acesso à informação ambiental.
Rio 92 ou Eco-92, conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.	Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente (...).  Princípio 19: Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades (...).
Agenda 2030, trata-se de um pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, pelos 193 países membros.	Prevê a realização de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para o Desenvolvimento Sustentável nas dimensões: social, econômica e ambiental.
Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Onu, 2018), conhecido como o Acordo de Escazú.	Tem o objetivo de combater a desigualdade e a discriminação e assegurar os direitos a todos os cidadãos a um meio ambiente sadio e o desenvolvimento sustentável, atribuindo essencial atenção às pessoas e grupos em condições de vulnerabilidade e posicionando a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável, a colaboração de forma relevante nas decisões que afligem suas vidas e seu ambiente e a ter acesso à justiça quando estes direitos forem infringidos.

Fonte - Elaborado pela autora (2023).

De acordo com Barros (2004, p. 39), a “informação vem ganhando cada vez mais importância na humanidade, já que ela reduz a insegurança, revela alternativas adicionais ou estimula os indivíduos à ação na busca de um ambiente sadio e agradável para todos”. Concebe-se numa matéria prima de importância na era do conhecimento, proporcionando de maneira eficiente a satisfação e necessidade da sociedade. A informação ambiental pode ser considerada item essencial na educação ambiental de toda a sociedade. Verifica-se em seguida os arquivos e a sustentabilidade.

### 3 ARQUIVOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Organizações Nações Unidas possui 193 países-membros incluindo o Brasil. Na procura por desenvolver um mundo melhor, elaborou, em 2015, o plano de ação “Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, mais conhecido por Agenda 2030. O referido documento envolve aspectos sociais, econômicos e ambientais, com um propósito distribuído em 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, que visam erradicar a

pobreza e promover a dignidade da humanidade, sem que isso possa afetar a qualidade de vida das outras gerações.

Essa proposta surgiu por um acordo no ano de 2015 envolvendo os 193 Estados-membros que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU), com a responsabilidade de acolher as medidas sugeridas no documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2020), em quinze anos nos períodos de 2015 a 2030.

A citada agenda é composta pelos respectivos objetivos: 1 Erradicação da pobreza; 2 Fome zero e agricultura sustentável; 3 Saúde e bem-estar; 4 Educação de qualidade; 5 Igualdades de gênero; 6 Água potável e saneamento; 7 Energia limpa e acessível; 8 Trabalho decente e crescimento econômico; 9 Indústria, inovação e infraestrutura; 10 Redução das desigualdades; 11 Cidades e comunidades sustentáveis; 12 Consumo e produção responsáveis; 13 Ação contra a mudança global do clima; 14 Vida na água; 15 Vida terrestre; 16 Paz, justiça e instituições eficazes; 17 Parcerias e meios de implementação (ONU, 2020).

No Objetivo 16, a meta 16.10 da Agenda 2030 visa: “assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (IPEA, 2020, não paginado), o que está relacionado ao que foi proposto para os arquivos, quando mencionados na Declaração de Madrid, em 2019, como instituição essencial para assegurar: Acesso à informação e Transparência.

Os resultados de estudo recente realizado por Sandrini e Rocha Neto (2021) reforçam a concepção dos arquivos como fundamentais para o alcance das metas da Agenda 2030, fornecendo acesso à informação e transparência, o que é possível quando se tem uma gestão documental eficiente. Para Sandrini e Rocha Neto, principalmente quanto:

À tomada de decisão, depreende-se que as instituições arquivísticas exercem papel predominante no fortalecimento dos programas de ODS desenvolvidos pelos governos. Isso porque a informação organizada e fornecida aos gestores em tempo real ou quase em tempo real tornará mais transparente as decisões sobre como alocar recursos da melhor maneira e nos melhores programas e políticas para alcançar os resultados desejados para os governos locais. (Sandrini e Rocha Neto, 2021, p.8).

Nesse sentido, vale mencionar que os dispositivos legais podem contribuir para o alcance da meta 16.10 no cenário brasileiro, a exemplo do enfatizado pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, em seu inciso XXXIII que dispõe que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...). Dessa forma, o acesso à informação e documentos de caráter público são garantidos constitucionalmente no Brasil e podem ajudar para que as unidades de arquivo das instituições públicas contribuam com a Agenda 2030. Investiga-se na próxima seção o método utilizado.

#### 4 METODOLOGIA

Este é um estudo exploratório e descritivo com o objetivo de apresentar possibilidades de contribuição da Gestão documental da PGE/PA para o alcance dos ODS da Agenda 2030. Foi realizada uma análise descritiva a partir da leitura de referências bibliográficas relacionadas à gestão da informação arquivística que foram analisadas qualitativamente, a fim de trazer reflexões

sobre a contribuição da gestão documental na prática de ações de desenvolvimento sustentável, elucidando a realidade vivenciada em órgãos públicos.

Uma das vantagens da pesquisa qualitativa consiste na melhor compreensão sobre os processos e resultados obtidos, com riquezas de análise de dados, proporcionando uma realidade mais assertiva sobre aquilo que está sendo analisado. Por fim, a pesquisa qualitativa possibilita a produção de conhecimento científico, derivado de uma pesquisa de realidade vivenciada pelos objetos de estudo (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 187).

Gil (2008, p.17) destaca a pesquisa bibliográfica como primeiro passo para a revisão de conceitos, constituindo-se como base da pesquisa científica. Assim, a primeira etapa desta pesquisa foi um levantamento bibliográfico, a partir de fontes como: artigos de periódicos científicos, livros, leis e documentos elaborados pela ONU, de modo a identificar exemplos e sugestões para estimular os ODS, buscando reunir informações sobre os ODS e o papel da Gestão Documental no âmbito dos Arquivos para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Esses procedimentos são importantes para verificar a relação entre a Gestão Documental e a Agenda 2030 na PGE/PA, identificando a necessidade de adoção de medidas que contribuam para o desenvolvimento sustentável. Na próxima seção analisa-se os resultados obtidos.

## 5 RESULTADO

Em tudo que foi analisado nesta pesquisa sobre a Gestão documental da PGE/PA em suas ações sobre o desenvolvimento sustentável, identifica-se que o acesso à informação, especificamente a informação ambiental é importante para os direitos de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como, na criação e no fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.

Diante desse cenário, verifica-se que a gestão da informação arquivística possibilita o tratamento das informações desde a sua produção até a sua destinação final, permitindo, assim, que estejam organizadas sistematicamente, acessíveis e controladas (Nascimento; Flores, 2008). Dessa forma, a gestão da informação arquivística pode favorecer o acesso à informação ambiental, considerando a importância dos arquivos públicos na garantia do acesso às informações e documentos públicos governamentais.

Nesse cenário, destaca-se a natureza interdisciplinar da informação, além da sua capacidade de auxiliar no alcance do desenvolvimento sustentável, conforme Furnival (2000, p. 79) menciona que:

[...] a informação tem um papel vital na própria elaboração, execução e consolidação daquelas estratégias de desenvolvimento sustentável. A informação, ao lado de energia e matéria-prima, constitui-se num insumo indispensável aos processos produtivos, sejam eles ecologicamente sustentáveis ou não Furnival (2000, p. 79).

Dessa forma, observa-se o papel da informação como matéria necessária e imprescindível na estratégia de desenvolvimento sustentável, assim como, para orientação e participação das partes interessadas, ao incentivar análises críticas sobre como esses processos produtivos vem sendo

realizados e até consumidos, o que se compreende por sustentabilidade informacional (Furnival, 2000).

Nessa circunstância, a gestão da informação arquivística, tendo como missão a organização da informação para facilitar seu acesso, torna-se essencial para o desenvolvimento sustentável, principalmente, no que se refere à garantia de um direito fundamental que é o acesso à informação, contribuindo assim para o ODS 16, em sua meta 16.10, proposta pela Agenda 2030, que também tem previsão no Acordo de Escazú, ao buscar combater a desigualdade e a discriminação e assegurar os direitos a todos os cidadãos a um meio ambiente sadio e o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, refletindo que para ter acesso à informação é necessária a organização, a gestão da informação arquivística se apresenta associada à forma como uma informação pode estar conectada com outras, permitindo, desse modo, a sua recuperação. Essa é uma atividade de grande relevância, pois irá favorecer tanto a tomada de decisão, como também o planejamento estratégico, visto que o acesso à informação está correlacionado com a comunicação da informação (SAEGER, *et.al.*, 2016, p. 55).

Nesse sentido, os profissionais da gestão da informação arquivística precisam pensar meios de facilitar o acesso dos cidadãos a informações ambientais, seja por meio de ações de competência em informação e dos processos que envolvem a gestão da informação arquivística.

É necessário observar a repercussão pelo desenvolvimento socioeconômico e pelos avanços tecnológicos que refletem nos procedimentos e ações informacionais, ascensão da integração social e digital, no desempenho da democracia e da cidadania, circunstâncias importantes que apresentam a necessidade do cidadão de apresentar habilidades para tratar com a informação seja para sua independência em suas necessidades informacionais ou do seu meio social e que colaboram para os processos de autonomia social. (Dudziak, 2008, apud Furtado; Cavalcante; Santos, 2022, p.169).

Enfim, é necessária a manifestação de mais procedimentos de acesso às informações nos arquivos para favorecer a verdade para todos os indivíduos na busca de informações ambientais associadas ao desenvolvimento sustentável da sociedade

### 5.1 Ações sugeridas para a Gestão documental da PGE/PA no ODS 16 da Agenda 2030

A partir da literatura desenvolvida nesta pesquisa surge a necessidade de adoção de medidas que contribuam para o desenvolvimento sustentável, e a proposta de algumas atitudes na Gestão documental da PGE/PA para o alcance da meta 16.10 da Agenda 2030, conforme se observa no **quadro 2**.

#### Quadro 2 – Sugestões de ações que podem ser implantadas na Gestão documental

SUGESTÃO DE AÇÕES PARA A GESTÃO DOCUMENTAL DA PGE/PA PARA O ALCANCE DA META 16.10 DA AGENDA 2030
Para ocorrer a inclusão digital, é preciso três itens: dispositivo para conexão, acesso à rede e o domínio dessas ferramentas, dessa forma, pode-se utilizar cursos ou palestras sobre a inclusão digital e à cultura com respeito à diversidade;
Criar debates sobre respeito à vida, excluir a violência, generosidade, defender o planeta e ser solidário;
Praticar ações de cidadania, conjuntos de direitos e deveres do indivíduo, como direito à vida, direito à educação, direito de ser respeitado, e fortalecer o Estado de direito;



Proporcionar debates sobre diversas questões relacionadas à saúde e sanitárias, debatendo os direitos aos cidadãos na prevenção de riscos das doenças que afetam os indivíduos, pois favorecendo o cuidado com o bem-estar físico, emocional e profissional dos seres humanos;
Executar através dos canais de publicidades da mídia ações formativas de desenvolvimento sustentável para atingir vários públicos, garantindo acesso à justiça a todos;
Realizar o acesso Aberto em publicações científicas é imprescindível para que a ciência seja acessível a quem dela precise. Especialmente para periódicos, que são para divulgar os assuntos científicos para a questão de sustentabilidade para um mundo melhor no presente e futuras gerações;
Proporcionar projetos para desenvolver práticas, com o intuito de diminuir o preconceito futuro, com o envolvimento de todas as etnias, culturas, cores e religiões;
Implementar Ações para o desenvolvimento sustentável como a criação de uma plataforma de acesso e difusão para transparência e acesso à informação, atendendo ao ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes;
Implantar procedimentos, aptidão e atitudes que incluam o acesso e uso da informação de maneira eficaz, tendo em consideração a deficiência da composição do conhecimento e a mediação na realidade social, principalmente aos que se encontram em situação desprotegida.

Fonte – Elaborado pela autora (2023).

Dentre várias ações para o desenvolvimento da meta 16.10 entendeu-se nesta pesquisa que essas mencionadas podem ser implantadas na Gestão documental da PGE/PA para o alcance do ODS 16 da Agenda 2030. Enfim, a PGE/PA pode auxiliar na compreensão do conjunto de direitos e deveres do indivíduo, como à vida, à educação e à inclusão digital. Por fim, a conclusão em seguida.

## 6 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa buscou-se trazer uma análise do papel da Gestão documental da PGE/PA no que se refere ao alcance do ODS 16 da Agenda 2030, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e promover o desenvolvimento sustentável.

A gestão da informação arquivística e a meta 16.10 da Agenda 2030, apresenta um impacto considerável na sociedade com suas atribuições e práticas inerentes ao cerne arquivístico para o acesso à informação e à justiça no desenvolvimento sustentável.

Reforça-se que é preciso pensar também nas questões que vão além da disponibilização da informação, buscar por uma igualdade e justiça social a todos, para que possam ter acesso e benefício da informação, mas principalmente, as pessoas menos favorecidas social e economicamente, para exercer a cidadania, o que também é possível por meio do acesso à informação presente nos Arquivos, dentre eles, os jurídicos, tais como o da PGE/PA.

Por fim, observou-se que é preciso desenvolver mais recursos para acesso às informações, para a construção de procedimentos do arquivo para facilitar a realidade do cidadão na busca de informações ambientais numa sociedade preocupada com a sustentabilidade do mundo. Deste modo, sugere-se pesquisas e estudos sobre a sustentabilidade em órgãos públicos estaduais.

## 7 REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivísticas**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: [http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion\\_Term\\_Arquiv.pdf](http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf). Acesso em: 11 set. 2023.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Sustentabilidade ambiental e direito de acesso à informação verdadeira: de Estocolmo aos dias atuais. **BRAPCI**, v. 13, p. 2923-2940, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/3397>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **A efetividade do direito à informação ambiental**. 2004. 230p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2004. Disponível em: [https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7321/1/Dissertacao\\_EfetividadeDireitoInformacao.pdf](https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7321/1/Dissertacao_EfetividadeDireitoInformacao.pdf). Acesso em: 16 jul. 2023.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

BRASIL. Lei Federal Nº 8.159/1991, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de janeiro de 1991. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal Nº Lei nº 12.527/2011 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 ago. 2023.

COOK, T. Arquivologia e pós-modernismo: novas formulações para velhos conceitos. **Informação Arquivística**, v. 1, n. 1, p. 123-148, 2012. Disponível em: [10.18377/2316-7300/informacao-arquivistica.v1n1p1](http://10.18377/2316-7300/informacao-arquivistica.v1n1p1). Acesso em: 28 maio 2023.

DUDZIAK, Elizabeth A. Os faróis da sociedade de informação: uma análise crítica sobre a situação da competência em informação no Brasil. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 18, n. 2, p. 41-53, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/1704>. Acesso em: 25 out. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O que mostra o retrato do Brasil?** Brasília: Ipea, 2020. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200408\\_Cadernos\\_ODS\\_17.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200408_Cadernos_ODS_17.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em centenários de transformações. **ACERVO**, Rio de Janeiro, V. 28, N. 2, P. 19-50, jul. /Dez. 2015. Disponível em <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/55375>. Acesso em: 05 jun. 2023.

FIorentini, Dario; LOrenzato, Sérgio. **Investigação em Educação Matemática: percursos teóricos e metodológicos**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

MORENO, N. A. A informação arquivística e o processo de tomada de decisão. **Informação e sociedade: Estudos**, v. 17, n. 1, 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/483>. Acesso em: 23 maio 2023.

NASCIMENTO, Maiara de Arruda; FLORES, Daniel. A gestão da informação arquivística na implementação de sistemas de qualidade. **Ponto de Acesso**, Salvador, v.2, n.2, p. 80-93, ago. / set. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/1778>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nações Unidas do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015>. Acesso em: 26 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração do Rio de Janeiro. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento – Rio 92. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15. p.153-159. Ago. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=ptDOI:https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>. Acesso em: 15 jul. 2023.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SANDRINI, Deiverson; Pereira; ROCHA NETO, João Mendes da. Os Arquivos Públicos no contexto da Agenda 2030: estudo de caso no Arquivo Público Municipal de Vitória. **Ágora: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 32, n. 64, p. 01-23, jan. / jun. 2021. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/1063>. Acesso em 06 jan. 2023.

SAEGER, M. M. M. T.; OLIVEIRA, M. L. P. PINHO NETO, J. A. S.; NEVES, D. A. B. Organização, acesso e uso da informação: componentes essenciais ao processo de gestão da informação nas organizações. **Páginas A & B, Arquivos e Bibliotecas** (Portugal), n. 6, p. 52-64, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/69160>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SANTOS, Luana Lobo dos; SOUZA, Marli Dias de. Abordagens arquivísticas internacionais sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável internacional. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, **ANCIB**, v. 14. 2021. Disponível em <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/197108>. Acesso em 16 set. 2023.

THOMASSEN, Theo. **Uma primeira introdução à arquivologia**. Arq. & Adm. Rio de Janeiro, v.5, n.1, jan. /jun. 2008. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/51643>. Acesso em: 11 ago. 2023.

TORRES, M. R. L. C.; PRESSER, N. H. Gestão da informação aplicada aos processos de trabalho do Ibama. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, v. 13, n. 2, 2018. Disponível em: [10.22478/ufpb.1981-0695.2018v13n2.43195](https://doi.org/10.22478/ufpb.1981-0695.2018v13n2.43195). Acesso em: 19 jun. 2023.

TOGNOLI, N. B.; TOGNOLI, N. A informação no contexto arquivístico: uma discussão a partir dos conceitos de informação-como-coisa e informação orgânica. **Informação Arquivística**, v. 1, n. 1, p. 113-122, 2012. Disponível em: [10.18377/2316-7300/informação arquivística.v1n1p%](https://doi.org/10.18377/2316-7300/informação_arquivística.v1n1p%). Acesso em: 19 jun. 2023.

## AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS UM DEVER DA ALTA ADMINISTRAÇÃO

### SUSTAINABLE GOVERNMENT ACQUISITIONS: A DUTY OF SENIOR ADMINISTRATION

Samuel Almeida Bittencourt<sup>24</sup>

**Resumo:** Para além da sua finalidade precípua, obtenção de determinado bem ou serviço público, a aquisição governamental pode funcionar como ferramenta indutora de comportamentos mercadológicos em vista do grande potencial de compra do Estado, promovendo políticas públicas. A Nova Lei de Licitações e Contratos, ao encontro dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em especial o ODS 12, definiu o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos do processo de contratação. Considerando esse cenário, o estudo tem como objetivo analisar de que forma a governança das contratações, a ser implementada pela alta administração das organizações, pode influenciar na consecução de compras governamentais sustentáveis. Para a sistematização das ideias, foi realizada uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa e método dedutivo. A pesquisa permitiu demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes de governança para a consecução de políticas públicas por meio das compras governamentais.

**Palavras-Chave:** licitação. Governança. Sustentabilidade. Políticas públicas.

**Abstract:** In addition to its main purpose, obtaining a certain public good or service, public purchasing can function as a tool to induce market behavior in view of the State's great purchasing potential, promoting public policies. The New Tenders and Contracts Law, in line with sustainable development objectives, especially SDG 12, defined sustainable national development as one of the objectives of the contracting process. Considering this scenario, the study aims to analyze how contracting governance, to be implemented by the organizations' senior management, can influence the achievement of sustainable government purchases. To systematize the ideas, exploratory research was carried out, with a qualitative approach and deductive method. The research demonstrated the importance of establishing governance guidelines for achieving public policies through government purchases.

---

<sup>24</sup> Servidor do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA. Mestrando em Direito e Desenvolvimento da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: samuelalmeidadv@gmail.com

**Keywords:** Bidding. Governance. Sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do Portal de Compras Públicas, em 2019 a participação em despesas de consumo das Administrações Públicas representou uma fatia em torno de 12% do produto interno bruto (PIB) nacional, movimentando mais de R\$ 900 bilhões de reais (Portal de Compras Públicas, 2021). No mundo, esse percentual gira em torno de 17,9% do PIB mundial (Ipea, 2018).

Dado o volume de contratação, bem como considerando que este consumo tem que se dar de forma cada vez mais responsável, respeitando as diretrizes de sustentabilidade previstas na Constituição Federal de 1988, o estado deve adotar critérios na escolha dos produtos e serviços que serão selecionados, sinalizando aos parceiros privados os parâmetros que serão utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços, em função do seu impacto ambiental, social e econômico.

Na Conferência Rio + 20, em 2012, o Brasil fez parte da Iniciativa Internacional em Compras Públicas Sustentáveis (SPPI). O movimento destacou o papel do Estado como regulador de comportamentos mercadológicos e indutor do desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas sustentáveis (Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, 2012).

Recentemente, no âmbito da Agenda 2030, com seus 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável, destaca-se o objetivo de número 12, que trata do consumo e da produção responsáveis. A iniciativa reconheceu o papel estratégico das compras governamentais, de forma que a comunidade internacional evidenciou a meta de número 12.7: “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU Brasil, 2015).

No âmbito infralegal, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, encampando esses propósitos, além de definir o desenvolvimento nacional sustentável como princípio a ser observado nas contratações e reforçá-lo como objetivo do processo licitatório, colocou em evidência a necessidade de observância de vários aspectos ambientais, econômicos e sociais que devem ser observados nas aquisições governamentais, colocando em evidência temas como: logística reversa, ciclo de vida do objeto, economia circular, energias sustentáveis, prevenção de resíduos, segurança climática, inclusão social, interação com o mercado, incentivo à inovação, dentre outros.

A pretensão de intensificar a utilização do poder de compra estatal nesse sentido, ocorre em um contexto em que levantamentos do Tribunal de Contas da União vem constatando baixa capacidade de governança e gestão nos órgãos da Administração Pública Federal. O tribunal vem acompanhando, desde 2018, a capacidade de governança no que concerne ao nível de governança das contratações destas instituições.

Nesse sentido, não basta previsão legal, é necessária conduta proativa dos gestores das instituições para propiciar adequados instrumentos de governança, regulamentando as disposições institucionais de cada ente, com as orientações e rumos que os agentes de contratação devem considerar nos processos de aquisição de bens e serviços, inclusive inserção de critérios de sustentabilidade.

Assim, considerando essa perspectiva, o estudo tem como objetivo analisar de que forma a governança das contratações, a ser implementada pela alta administração das organizações, pode influenciar na consecução de compras governamentais sustentáveis.

Trata-se de uma pesquisa teórica e doutrinária, realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental. Para o atingimento dos fins propostos, além desta introdução e da conclusão, o trabalho é composto por três seções. Na primeira delas, são expostos conceitos e aspectos gerais sobre governança no setor público. Em seguida, será abordado sobre a função regulatória das contratações. Por fim, será estudado, especificamente, a importância dos instrumentos de governança das contratações a serem implementados pela alta administração das organizações para a consecução de compras públicas sustentáveis.

## 2 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

O surgimento do termo governança se deu no contexto do chamado conflito de agência (ou conflito agente-principal), em que o interesse do principal, proprietário da instituição, entra em conflito com o do agente, delegatário das atribuições de gerenciamento e operacionalização da instituição, aquele que opera o negócio e detém informações específicas sobre a rotina da instituição. A assimetria de informações entre essas duas figuras faz com que os interesses pessoais do agente se sobreponham aos do principal, fazendo com que a organização se desvirtue dos seus objetivos e possibilite a ocorrência de desvios. A governança, portanto, visa mitigar esse conflito, fornecendo diretrizes estratégicas para que a gestão da organização trabalhe de forma íntegra e sem intercorrências, fazendo com que os interesses do agente e do principal permaneçam alinhados (Altounian, Souza e Lapa, 2020).

Trazendo a reflexão para a realidade da Administração Pública, a doutrina aponta que o conflito agente-principal pode ocorrer na medida em que o interesse do servidor público (agente), entra em desconformidade com o interesse do cidadão contribuinte (principal). O cidadão é responsável pela capitalização do Estado, já os administradores são responsáveis por alocar estes recursos da melhor forma possível (Rossetti e Andrade, 2006).

No Brasil, a governança ganhou importância no contexto da passagem da Administração Pública burocrática para a gerencial, tendo como objetivo tornar o Estado mais eficiente e atender às demandas cada vez mais crescentes da sociedade por melhores serviços (Matias-pereira, 2018).

Sua finalidade, portanto, é calcada na função direcionadora, fornecendo subsídios para a gestão na consecução de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade. Na lógica da Administração Pública Gerencial, a governança visa a entrega de bons resultados, a satisfação do interesse coletivo, de forma eficiente, eficaz e transparente, por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle.

O estudo da governança ganhou relevância nos últimos anos, sobretudo com a pandemia da doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19), que despertou uma consciência global e a urgência de repensar os modos de produção e consumo. Esse período trouxe a lume uma nova perspectiva de governança, valorizando temas como diversidade, inclusão social, sustentabilidade, ética, economia circular de baixo carbono e inovação. Segundo a doutrina, o conceito de sustentabilidade foi agregado ao de governança e outras dimensões igualmente relevantes, dando ensejo ao surgimento da sigla ESG, sigla em inglês para as palavras *environmental, social and governance*, que, em português, podem ser traduzidas como “ambiental, social e governança” (Cader e Villac, 2022).

As práticas ESG têm sido disseminadas no ambiente corporativo para fazer referência a empresas que possuem posturas empresariais preocupadas com as questões ambientalmente e socialmente relevantes, diminuindo o impacto ambiental, aumentando a qualidade de vida da sociedade e eficiência dos processos de administração. A Agenda ESG destaca os requisitos básicos não só para a criação de valor de uma empresa, mas também na manutenção do valor já criado, com responsabilidade corporativa e garantia da sustentabilidade. Daqui para frente, para se adaptar ao mercado, as empresas devem minimamente observar preceitos de materialidade, diversidade, inclusão, equidade, transparência, prestação de contas à sociedade e *compliance* (Lauretti e Solé, 2022).

No tópico seguinte, será discutida a função regulatória das compras públicas. Em seguida será tratado o papel dos instrumentos de governança das contratações para a consecução de aquisições sustentáveis pelo Poder Público.

### 3 FUNÇÃO REGULATÓRIA DAS COMPRAS PÚBLICAS

Como regra, para fazer frente às necessidades da sociedade, é preciso que o Estado se utilize da licitação como meio de obtenção de determinados bens ou serviços específicos (art. 37, inciso XXI da CF/88). A licitação tem como finalidade material ou ordinária, a satisfação de uma necessidade ou de uma utilidade administrativa ou coletiva na forma e nas condições propostas pela Administração Pública (Ferreira, 2012).

Câmara e Frossard reforçam que, no âmbito de uma perspectiva tradicional, de cunho essencialmente econômico, a compra realizada pelo poder público é vista apenas como meio para fazer frente às necessidades dos bens e serviços indispensáveis à execução de uma finalidade específica tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade do que está sendo adquirido (Câmara e Frossard, 2010).

Ocorre que, para além da finalidade precípua da licitação (obtenção de determinado bem ou serviço), a licitação pode funcionar como indutora de comportamentos mercadológicos em vista do grande potencial de compra do Estado, de modo a, em consonância com o art. 174 da CF/88, exercer função regulatória, favorecendo o atingimento de políticas públicas. (Ferraz, 2009).

Ao direcionar seu poder de contratar nesse sentido, há a derivação da função primária e original da contratação pública, com a inclusão, em alguma etapa do processo de contratação, de finalidade adicional a ser por ela perseguida, sendo instrumento de grande potencial de impacto econômico (Zago, 2018).

A gestão pública sustentável, no Brasil, iniciou-se com a internalização da Agenda 21 e o Programa Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). Entretanto, pondera-se os desafios da relação entre sustentabilidade, Administração Pública e Direito, dada a recente normatização, ainda em construção dessa realidade e a não uniformidade, em âmbito nacional, das normas sobre o assunto, daí reforçando a importância de se empreender estudos e publicações nessa perspectiva (Kruger, 2020).

Nesse sentido, Niebuhr (2012, pág. 51), comenta que a legislação brasileira sobre licitação pública é “composta por um cipoal de normas espalhadas por leis, decretos, portarias, etc. Aliás, isso tumultua as atividades dos intérpretes, que, com frequência, para tomarem decisões, precisam recorrer a diversos diplomas normativos, muitos deles contraditórios.”



#### 4 GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A CONSECUÇÃO DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 definiu como objetivos do processo licitatório: a) seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

O dispositivo impõe a implementação de estruturas de governança pela alta administração, perseguindo o ideal de eficiência e demais obrigações constitucionais por meio das compras públicas. Destaca-se, portanto, a necessidade de que os órgãos e entidades de todos os entes federativos editem normas que fomentem o fortalecimento da governança institucional nesse sentido (Cader e Villac, 2022).

Esse diálogo deve ser materializado por meio de processos e estruturas com o fim de entregar benefícios aos cidadãos-clientes, afinal é direito do cidadão que o Estado se pautar pela boa administração, observando os valores e princípios para a efetiva satisfação do interesse público, conforme orientação dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal de 1988. (Pereira Junior e Dotti, 2014).

Não obstante a existência de fértil leque de normas apontando para a necessidade de realização de compras públicas sustentáveis, questiona-se o baixo grau de inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações realizadas no Brasil (Cader e Villac, 2022).

Couto e Ribeiro (2016) apontam alguns aspectos que justificam essa realidade: a) falta de capacitação dos servidores envolvidos no processo de contratação; b) cultura organizacional; c) custo inicial mais elevado dos produtos sustentáveis; d) catálogos de materiais e/ou serviços com critérios específicos para a escolha de itens sustentáveis; e) ausência de informações confiáveis sobre os impactos ambientais de produtos e serviços; e f) insegurança jurídica. Defendem também que, segundo a posição majoritária dos especialistas, já existem informações suficientes para a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações, mas há falta de interesse e capacidade para isso.

Niebuhr destaca que a melhora qualitativa do planejamento das contratações depende muito mais de uma mudança de cultura organizacional do que de regras jurídicas. Nesse sentido, uma boa governança exige que a autoridade máxima do órgão promova uma gestão por competências, que segundo o autor é “um método para a administração de recursos humanos, logo também ligado à ciência da administração, que promete desenvolver as habilidades técnicas e comportamentais dos profissionais”. A intenção, portanto, é aproximar as expectativas das organizações com os atributos das pessoas que dela fazem parte (Niebuhr, 2022, pág. 442 e 443).

Dada essa realidade, a doutrina destaca que é preciso uma coesão e organização normativa, realizando a melhor regulação da fase de planejamento das compras governamentais, capacitação dos agentes públicos e transparência desde o processo licitatório até a execução contratual, para que se possa facilitar o enquadramento da legislação ao impacto regulatório almejado (Reis, 2022).

No Acórdão nº 2.622/2015 o Tribunal de Contas da União concluiu que a capacidade de governança de uma instituição pública está diretamente relacionada ao risco de que não sejam bem aplicados os recursos públicos em benefício da sociedade, sendo que o órgão de controle externo

apontou que a alta administração deve possuir três frentes de atuação: a) criar condições para que as organizações aumentem suas capacidades em governança e gestão das aquisições; b) priorizar a alocação de recursos públicos segundo a capacidade de as organizações converterem tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão das aquisições das organizações com maiores riscos; e e) priorizar a liberação de recursos, em caso de contingenciamento, também segundo esse critério (TCU, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atingimento do interesse público normalmente se dá por meio de estruturas que prestam serviços e implementam políticas para a sociedade. Em muitos casos, essas instituições são ineficientes e se tornam mais caras, do ponto de vista operacional, do que o produto que entregam. Neste aspecto, a Administração deve pautar sua atuação observando aspectos de governança, tendo em vista a necessidade de melhorar a prestação de serviços e a implementação de políticas públicas.

Dada a importância das aquisições públicas, que podem funcionar como mecanismo de indução de comportamentos mercadológicos, verificou-se que é necessário dar a devida atenção ao poder de compra estatal, no que concerne a sua função regulatória.

Nesse sentido, viu-se que Nova Lei de Licitações deu um grande destaque para a fase de planejamento das contratações, atribuindo à alta administração das instituições o dever de fornecer subsídios necessários para que essa fase do metaprocessos de contratação seja observada de forma adequada e atenda aos objetivos e ditames constitucionais. Além disso, constatou-se importantes avanços no que diz respeito ao direcionamento de políticas públicas que levam em consideração práticas ESG.

A identificação da necessidade da Administração Pública e a indicação da melhor solução para atendê-la, através de estudos preliminares, requer, mais do que nunca, o trabalho de um grupo devidamente preparado e qualificado, e do necessário apoio da alta administração, que, por meio dos instrumentos de governança das contratações, como exemplo o Plano de Logística Sustentável, irá subsidiar e dar eficiência a esse trabalho.

Assim, conclui-se que para que os critérios de sustentabilidade possam ser efetivamente aplicados, necessitam de uma postura proativa dos Administradores Públicos, sobretudo da instância de governança da instituição, sendo esse um dos principais desafios para que a lei surta os efeitos práticos esperados. Essa mudança passa pela necessidade de qualificação dos agentes envolvidos, fortalecimento das estruturas, além da necessidade de criar critérios para a avaliação e fiscalização eficaz dos incentivos.

A busca pela sustentabilidade requer a adoção de padrões a serem seguidos nos processos de produção e consumo, induzindo a mudança de hábitos da Administração Pública e da iniciativa privada. O processo de contratação pública possui grande importância nesse contexto, sendo, portanto, uma oportunidade de efetivação pela Administração Pública dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030.

Para isso, exige-se que a instituição seja diligente na efetivação do planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas fomentadas pelo legislador, devendo colocar em prática os instrumentos necessários para fornecer as diretrizes para a atuação da gestão da organização.

Portanto, dada a oportunidade e a importância do incentivo à consecução do fomento às políticas públicas alcançadas por meio das contratações públicas, denota-se que é necessário não só intencionalidade política, mas também preparação da estrutura de governança das entidades e órgãos públicos, a fim de que as compras públicas sejam não somente um meio de atingimento de fins organizacionais isolados, mas que representem efetiva indução de práticas sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. Governança na administração pública: conceitos, princípios e regras. In: ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para Resultados: Uma Visão Prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. pág. 264 e 265. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1458/4188/26380>. Acesso em: 6 set. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso: 20 abr. 2022.
- CADER, Renato; VILLAC, Teresa . Governança no setor público. In: CADER, Renato; VILLAC, Teresa . **Governança e Sustentabilidade: Um Elo Necessário No Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Página 21. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4411/4618/35223>. Acesso em: 17 set. 2023.
- CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: **Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**, 2010, Vitória, ES. Anais eletrônicos... Vitória, ES: ANPAD, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>>. Acesso em: 12 de novembro 2022.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Relatório de Sustentabilidade da Rio+20**. 2012. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at\\_download/relatorio\\_rio20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf). Acesso em 25 set. 2023.
- COUTO, H.; RIBEIRO, F. Objetivos e Desafios da Política de Compras Sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro**, n. 50, v. 2, mar./abr. 2016.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. Função regulatória da licitação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C**, ano 13, n. 37, pag. 133-134, jul./ set. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/75/531>. Acesso em: 7 out. 2022.
- FERREIRA, Daniel. Redescobrimo a licitação. In: FERREIRA, Daniel. **A Licitação Pública No Brasil e Sua Nova Finalidade Legal: A Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. pág. 34.. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1148/1168/10989>. Acesso em: 24 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Análise Comparada sobre Medidas de Favorecimento de Micro e Pequenas Empresas (MPes) em Compras Públicas com Avaliação de Eficácia e Identificação de Melhores Práticas. 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2422.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2422.pdf). Acesso em 06 jul. 2023.

LAURETTI, Lélío; SOLÉ, Adriana de Andrade. Gestão, ética, governança e código de conduta. In: LAURETTI, Lélío; SOLÉ, Adriana de Andrade. Código de Conduta: Evolução, Essência e Elaboração. Belo Horizonte: Fórum, 2022. pag. 118-120. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3969/4604/35016>. Acesso em: 16 set. 2023.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Etapa preparatória. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo: Coleção Fórum Menezes Niebuhr. Belo Horizonte: Fórum, 2022. pág. 442 e 443. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250/4580/34578>. Acesso em: 12 nov. 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 51.

ONU Brasil. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=e%20no%20mundo.-,Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20no%20Brasil,de%20paz%20e%20de%20prosperidade>. Acesso em 17 set. 2023.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação*. 2. ed. São Paulo: NDJ, 2014. p. 2.

Portal alcança a marca de 2 mil municípios atendidos! Portal de Compras Públicas, Brasília, 25 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/portalalcancaamarcade2milmunicipiosatendidos\\_1129/#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20representam%20uma,segundo%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Economia](https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/portalalcancaamarcade2milmunicipiosatendidos_1129/#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20representam%20uma,segundo%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Economia). Acesso em: 02 de ago de 2023.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KRÜGER, Mário Luís. Governança e estratégia para a sustentabilidade. In: VILLAC, Teresa; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto; DOETZER, Gisele Duarte (Coord.). Gestão Pública Brasileira: Inovação Sustentável em Rede. Belo Horizonte: Fórum, 2020. pag. 81-82 Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4115/4296/28505>. Acesso em: 16 set. 2023.

REIS, Luciano Elias. Compras Públicas Inovadoras. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4355>. Acesso em: 8 out. 2022.



**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: “O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

TCU, Plenário. Acórdão n. 2.622/2015. Rel. Min. Augusto Nardes, j. 21.10.2015.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. 470p.

## A PERCEPÇÃO DE SUSTENTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE EM UMA SECRETARIA NO ESTADO DO PARÁ

**Dinaldo do Nascimento Araujo**

UNAMA/PPAD e UEPA

*araujodinaldo@gmail.com*

**Antônio Maria de Lima Cordeiro**

SEPLAD

*ant.cord@gmail.com*

**Resumo:** A partir do momento que a cidade de Belém, no Estado do Pará, foi anunciada como sede da COP 30 a ser realizada em novembro de 2025, se deu ênfase sobre o tema sustentabilidade no governo do Pará. Aproveitando o contexto atual, surge a questão problema da pesquisa: Quais são as percepções de sustentabilidade dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração? Sendo assim, o objetivo geral do trabalho é de identificar as principais percepções de sustentabilidade dos servidores públicos da referida secretaria de planejamento. Para alcançar os objetivos descritos, fez-se uso da metodologia de levantamento *survey*, que por meio de um formulário eletrônico, coletou-se os dados da amostra de servidores da secretaria. Como principais resultados, observou-se que os servidores apresentam uma percepção média alta com impacto positivo sobre sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. *Triple Bottom Line*. Gestão pública.

### 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais ricos em biodiversidade do mundo e desempenha um papel crucial na mitigação das mudanças climáticas. No entanto, enfrenta desafios críticos relacionados ao desmatamento na Amazônia e a pressões sobre outros ecossistemas. O governo brasileiro tem trabalhado para combater o desmatamento ilegal e promover a conservação ambiental, mas a implementação eficaz continua sendo um desafio.

Embora, o país apresente sérias e complexas situações de sustentabilidade a solucionar, em maio de 2023, o então presidente da República do Brasil, Luís Inácio L. da Silva, anunciou que o Brasil sediará a 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-30), que ocorrerá em novembro de 2025, em Belém do Pará (BRASIL, 2023).

A Conferência das Partes da ONU, frequentemente abreviada como COP (do inglês *Conference of the Parties*), é uma série de reuniões internacionais realizadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU). Essas conferências reúnem representantes de países que são signatários de acordos ou tratados internacionais específicos para discutir e tomar medidas

relacionadas a questões globais urgentes, como mudanças climáticas, biodiversidade, desertificação e outros desafios ambientais (ONU, 2015).

As COPs sobre Mudanças Climáticas são realizadas anualmente e são um fórum crucial para negociar e implementar ações globais destinadas a mitigar as mudanças climáticas e adaptar-se a seus impactos.

Como a cidade escolhida como sede da COP 30, foi Belém, a capital do Estado do Pará que se encontra na região amazônica, o governo do referido Estado apresenta e começa a implementar uma série de medidas administrativas, conferências e de reuniões, que servirão para fomentar não só o ambiente de infraestrutura, mas de logística e preparação para o evento que se dará em novembro de 2025.

Aproveitando esse cenário de preparação para a COP 30, surge a questão problema do presente trabalho: Quais são as percepções de sustentabilidade dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração - SEPLAD?

Como objetivo geral têm-se de identificar as principais percepções dos servidores públicos ativos da secretaria de planejamento, e como objetivos específicos, explorar e descrever as principais características dos servidores e identificar quais os principais descritores de sustentabilidade na percepção deles.

Acredita-se que os resultados da pesquisa poderão subsidiar o governo paraense a entender melhor como o servidor público da secretaria de planejamento, responsável por diversas demandas para a Cop 30, enxergam as questões de sustentabilidade no cotidiano e como eles podem contribuir na gestão pública sustentável.

A seguir o trabalho encontra-se estruturado com: sessão de referencial teórico (2) sobre sustentabilidade e gestão; da sessão metodologia (3) descrevendo os métodos aplicados; da sessão resultados (4); e por fim as conclusões (5).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A teoria que sustenta o trabalho se dá com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, a abordagem do *Triple Bottom Line* e com gestão pública sustentável.

### 2.1 Desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável é um conceito que ganhou destaque nas últimas décadas à medida que o mundo enfrenta desafios ambientais e sociais cada vez mais complexos, conceito esse oriundo de muitos esforços da Organização das Nações Unidas- ONU e os países que se fazem representar nas questões ambientais.

É uma abordagem holística para promover o progresso econômico, social e ambiental, com o objetivo de atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades (Brundtland, 1987).

O desenvolvimento sustentável é fundamentado em três pilares interconectados, de acordo com o relatório Brundtland (1987) e a Agenda 2030 da ONU (2015): (i) Desenvolvimento Econômico, (ii) Equidade Social e (iii) Proteção Ambiental.

O pilar desenvolvimento econômico, refere-se ao desenvolvimento econômico responsável. Isso implica a criação de uma economia robusta que seja capaz de satisfazer as necessidades básicas da população, gerar empregos, melhorar a qualidade de vida e promover a inovação. No entanto, é importante que o crescimento econômico seja equitativo e inclusivo, levando em consideração não apenas o lucro, mas também o bem-estar das pessoas e a redução das desigualdades (ONU, 2015).

O pilar equidade social, envolve garantir que todos os indivíduos tenham acesso igualitário a oportunidades, serviços e recursos essenciais, como educação, saúde, moradia adequada e segurança. A inclusão social é fundamental para construir sociedades justas e coesas, onde ninguém seja abandonado (ONU, 2015).

Por fim, o pilar proteção ambiental, o desenvolvimento sustentável reconhece a importância de preservar e regenerar os recursos naturais do planeta, bem como mitigar os impactos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente. Isso inclui a redução das emissões de gases de efeito estufa, a conservação da biodiversidade, a gestão responsável da água e a transição para fontes de energia limpa e renovável (ONU, 2015).

Segundo Sachs (2015), o desenvolvimento sustentável oferece uma série de benefícios significativos, cujos destacam-se os seguintes:

- a) Resiliência Econômica, onde as economias que adotam práticas sustentáveis são mais resilientes a choques econômicos e ambientais. A diversificação econômica e a eficiência na utilização de recursos contribuem para a estabilidade financeira a longo prazo.
- b) Qualidade de Vida, o desenvolvimento sustentável visa melhorar a qualidade de vida das pessoas, proporcionando acesso a serviços básicos de alta qualidade, como saúde, educação e saneamento. Isso resulta em comunidades mais saudáveis e felizes.
- c) Preservação Ambiental, a proteção do meio ambiente é um pilar fundamental do desenvolvimento sustentável. A preservação de ecossistemas saudáveis garante a disponibilidade contínua de recursos naturais essenciais, como ar limpo, água potável e alimentos.
- d) Redução das Desigualdades, ao promover a equidade social, o desenvolvimento sustentável ajuda a reduzir as disparidades de renda e oportunidades. Isso contribui para a construção de sociedades mais justas e estáveis.

Finalizando esse tópico, o desenvolvimento sustentável é essencial para enfrentar os desafios complexos que enfrentamos no século XXI. É uma abordagem que equilibra o crescimento econômico, a equidade social e a proteção ambiental, visando a um futuro mais promissor e sustentável para todas as gerações.

Neste artigo, explorar-se-á os princípios e benefícios do desenvolvimento sustentável de Brundtland (1987), os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 (ONU, 2015) e Sachs (2015), aliados a abordagem de *Triple Bottom Line* de John Elkington (1997).



## 2.2 *Triple Bottom Line* - TBL

O conceito do *Triple Bottom Line* (TBL) foi introduzido por John Elkington (1997), o termo refere-se à ideia de que as empresas e organizações devem avaliar seu desempenho não apenas com base nos resultados financeiros (lucro), mas também em termos sociais (pessoas) e ambientais (planeta). O TBL reconhece que o sucesso de uma organização deve ser medido não apenas em termos de retorno financeiro para os acionistas, mas também em seu impacto positivo na sociedade e no meio ambiente.

Elkington (1997) não apenas introduziu uma nova maneira de pensar sobre o sucesso dos negócios, mas também influenciou a incorporação de princípios de sustentabilidade em empresas e organizações em todo o mundo. O TBL fornece uma estrutura sólida para avaliar e comunicar o desempenho empresarial de forma holística, considerando não apenas os resultados financeiros, mas também o impacto social e ambiental.

Para Elkington (1997), o TBL é composto de três dimensões: ambiental, social e econômico.

Na dimensão ambiental, argumenta-se que uma organização verdadeiramente sustentável deve considerar e minimizar seu impacto ambiental, Elkington (1997) enfatiza a importância da conservação dos recursos naturais, da redução das emissões de gases de efeito estufa, da gestão responsável dos resíduos e da busca por práticas de negócios ecologicamente corretas.

Na dimensão social, o foco está na equidade social, na qualidade de vida dos funcionários, na responsabilidade social corporativa e na promoção da diversidade e inclusão. Elkington (1997) destaca que o sucesso de uma organização também deve ser medido pelo seu impacto positivo nas comunidades e na sociedade em geral.

Na dimensão econômica inclui-se a avaliação tradicional do desempenho financeiro de uma organização. Elkington (1997) discursa que, embora o lucro seja crucial para a sobrevivência das empresas, ele não deve ser alcançado às custas das pessoas e do planeta.

No respectivo trabalho, está sendo considerado que as organizações ou as pessoas (cidadãos), apresentam boa vontade de se aproximar o máximo dos conceitos do TBL.

No Brasil, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, geralmente chamado apenas de Instituto Ethos, fundado em 1998 e com sede em São Paulo, tem como objetivo principal promover a integração de práticas de responsabilidade social e sustentabilidade nas empresas brasileiras. O Instituto Ethos em suas metodologias de trabalho, adotam os conceitos do TBL, trabalham com empresas de diversos setores e tamanhos, oferecendo orientação, ferramentas e recursos para ajudá-las a incorporar princípios éticos, sociais e ambientais em suas operações e estratégias de negócios (Ethos, 2023).

Segundo Ethos (2023), empresas que adotaram o *Triple Bottom Line* relataram benefícios tangíveis, incluindo maior eficiência operacional, maior atração de talentos, melhor reputação e, em muitos casos, melhoria na lucratividade a longo prazo. Além disso, o TBL ajudou a aumentar a conscientização sobre a responsabilidade social corporativa e a importância da sustentabilidade nos negócios.

No livro *Organizações sustentáveis: utopias e inovações de organização* de Keinert (2007), destaca-se o importante papel que tem o fator consumo no cenário da sustentabilidade, pois ele define e é definido pelo fator produção.

Outra contribuição de Keinert (2007), é quando questiona quais seriam os perfis e percursos da sustentabilidade ambiental, qual seria o cenário para uma sociedade sustentável, quais políticas, projetos e papéis que os vários atores sociais (*stakeholders*) deveriam desempenhar na definição do que deve ser produzido e, conseqüentemente, consumido.

Logo, nada acontecerá sem a mudança de mentalidades e sem a crença que sim, ‘teremos um futuro comum’ como pregava o Relatório *Brundtland*, especialmente se fizermos alguma coisa por ele, como pessoas, como cidadãos, como membros de organizações etc. (Keinert, 2007).

Para a formação dos constructos do presente trabalho, considerou-se as três dimensões do TBL, com o intuito de observar a percepção do servidor público sobre o desenvolvimento sustentável, levou-se em consideração parte dos indicadores e da metodologia, descritos no Relatório Ethos (2013).

### 2.3 Gestão pública sustentável

A sustentabilidade emergiu como um dos principais imperativos do século XXI, com implicações significativas para organizações governamentais, não governamentais e para as sociedades em todo o mundo. No Brasil, um país de dimensões continentais e vasta diversidade, a busca por práticas sustentáveis na área pública é um desafio complexo e essencial.

O Brasil tem feito avanços significativos na incorporação de princípios de sustentabilidade na administração pública nos últimos anos. O governo federal e muitos governos estaduais e municipais têm promovido iniciativas para abordar questões relacionadas ao meio ambiente, equidade social e desenvolvimento econômico sustentável (Silva, 2020).

Barbieri (2020) colabora definindo a gestão sustentável como o termo utilizado por organizações que se preocupam com o meio ambiente. Expressa a conciliação de uma gestão que demonstre o lucro do negócio ou a economia de gastos com o controle dos efeitos da aquisição de materiais, contratação de serviços e desfazimento, que não sejam prejudicados por conta do lixo gerado ou dos gases expelidos.

Para Schenini; Nascimento (2002) a gestão pública sustentável tem como pressuposto básico a utilização de atividades e instrumentos das tecnologias limpas que permitem otimizar sustentavelmente as técnicas e os procedimentos de suas operações fabris e de serviços juntamente com suas atividades gerenciais correspondentes.

Os autores Schenini; Nascimento (2002), sugerem que na gestão pública sustentável deve-se acrescentar os aspectos atitudinais na busca da qualidade total e da boa imagem política e ecologicamente correta que compõem as novas formas de gerir o serviço público.

A gestão pública sustentável, objetiva trazer a sustentabilidade para dentro das políticas públicas, a ONU instituiu a Agenda 2030 (ONU, 2023), que elenca os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS), dentre os quais, a busca pela paz, justiça e instituições eficazes, saúde e bem-estar social e a redução das desigualdades.

Esses objetivos são de suma importância para o quadro brasileiro, onde as instituições são extremamente burocráticas e ineficientes e a concentração de renda prejudica o bem-estar geral da sociedade (Schenini; Nascimento, 2002).

Para Silva (2020) pode-se dizer que a gestão pública sustentável parte da ideia de que a administração pública deve ter como prioridade a transparência, o empenho e a competência na busca de resultados eficazes de forma operacional, tendo como objetivo a sustentabilidade.

Segundo Silva (2020) e Keinert (2007), uma medida que poderá mudar esses aspectos é a educação ambiental, porque mesmo existindo as legislações específicas para a proteção do meio ambiente, nota-se que a sociedade aumentou suas atividades que degradam o ambiente em que vivemos.

Este artigo examinará a situação e percepção atual do servidor público sobre a sustentabilidade, destacando e deslumbrando novas oportunidades de avanço sobre o tema.

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho tem um esquema interpretativo dedutivo, combinado com uma abordagem quali-quantitativa e de natureza exploratória e descritiva.

Para Miguel *et al.* (2012) a combinação de abordagens qualitativa e quantitativa proporciona uma visão mais ampla e completa de determinado objeto de estudo. Isto é, a combinação quali-quantitativa ou quantitativa-qualitativa, permitem que a vantagem de uma amenize a desvantagem da outra.

Em Rudio (1986) têm-se o entendimento da pesquisa descritiva como um conjunto de conceitos de descrever e explicar dado fenômeno, onde se deseja conhecer a sua natureza, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam.

O método de pesquisa definido foi o levantamento tipo *survey* usando a técnica de coleta de dados por meio de um formulário de pesquisa *on-line*, com intuito de explorar e descrever o comportamento do objeto de estudo. Na visão de Michaliszyn; Tomasini (2012), o levantamento é uma investigação direta das pessoas cujo comportamento deseja conhecer.

As variáveis que formam o cenário da pesquisa, são qualitativas e quantitativas, onde buscou-se caracterizar a amostra, identificar as percepções de sustentabilidade dos servidores públicos no modo ou estilo de vida de cada respondente.

Para a referida pesquisa, foi solicitado à direção administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAD), autorização para que o formulário fosse disponibilizado aos servidores, e eles não foram identificados individualmente. A população de estudo foram os servidores públicos pertencentes ao quadro de servidores ativos, que atuam nas unidades Chaco e Doca, totalizando 649 servidores. Desse total de servidores, obteve-se êxito com 62 participantes, o que corresponde a uma amostra significativa de 9,55%.

O formulário de pesquisa, foi composto de duas seções, e elaborado na plataforma *GoogleForms*, foi utilizada por ser livre e sem custos, e com alta capacidade de alcance, uma vez que o formulário foi disponibilizado pelo compartilhamento do *link* pelos grupos de redes sociais dos servidores da referida secretaria de planejamento, durante o período de uma semana em setembro de 2023. Vale destacar, que o formulário foi testado por cinco pessoas da área pública, que já estudaram o tema de sustentabilidade.

A primeira seção do formulário, denominada de (i) dados gerais do participante, é composta de 7 (sete) perguntas abertas e fechadas, com o objetivo de caracterizar a amostra.

A segunda seção do formulário, denominada (ii) dados sobre sustentabilidade, composta por 9 (nove) perguntas abertas e fechadas, com o objetivo de explorar e descrever a percepção sobre sustentabilidade da amostra. Nessa seção fez-se uso de escala *Likert* de pontuação de 1 a 5, para medir percepções, onde próximas de 1, consideradas irrelevante ou pouco importante, e próximas de 5, consideradas muito importante ou totalmente relevante. Os descritores que foram considerados na avaliação da percepção são: (1) Conhecimento sobre sustentabilidade; (2) Familiaridade com o termo TBL; (3) Relevância do TBL no trabalho; (4) Incorporação do conceito do TBL no trabalho; (5) Percepção do aspecto social; (6) Percepção do aspecto ambiental; (7) Percepção do aspecto econômico e (8) Relevância da sustentabilidade na secretaria.

Para avaliar a percepção sobre a sustentabilidade para cada descritor, foi computado o somatório de pontos obtidos, onde a frequência é multiplicada pelo ponto correspondente, por exemplo:

$$\text{Conhecimento sobre sustentabilidade} = (\text{ponto likert } 1 * \text{frequência}) + (\text{ponto likert } 2 * \text{frequência}) + (\text{ponto likert } 3 * \text{frequência}) + (\text{ponto likert } 4 * \text{frequência}) + (\text{ponto likert } 5 * \text{frequência}) / \text{N}^\circ \text{ total de frequência.}$$

Ao final das avaliações dos descritores, encontrou-se uma média geral que serve como parâmetro para avaliação geral da percepção que pôde então ser comparada com a própria escala *likert*: [1] Pouco importante; [2] Relativamente importante; [3] Moderadamente importante; [4] Bastante importante e [5] Muito importante.

## 4 RESULTADOS

A seguir apresentam-se os resultados da pesquisa, fazendo uma subdivisão de acordo com as seções que compuseram o formulário, já explicadas no item 3. Metodologia.

### 4.1 Dados gerais

Nessa subseção apresentam-se os dados que caracterizam a amostra da secretaria de planejamento.

O primeiro ponto a destacar, é que a opção de gênero apontada pelos respondentes, ficou apenas entre feminino e masculino, mesmo tendo outras opções. Quanto ao gênero, têm-se 51,61% feminino e 48,39% masculino. A média de idade geral da amostra foi de 47,05 anos, no gênero feminino foi de 48,16 anos e no masculino de 45,90 anos.

Com relação a raça 63,33% dos respondentes se declararam pardos, enquanto 33,33% brancos e 3,33% pretos.

Na categoria de estado civil, 41,94% da amostra geral é casado e 37,10% solteiro. Na estratificação de gênero, 50% do gênero feminino são solteiras, enquanto no gênero masculino, 56,67% são casados.

No quesito residência, 66,13% residem em casa própria, 11,29% em casa alugada e 22,58% com outros familiares.

Quanto a renda familiar, 45,16% dos respondentes estão na faixa de 5 salários-mínimos para mais, 32,26% na faixa de 3 a 5 salários-mínimos. Feita uma estratificação entre os gêneros, observou-se que no gênero feminino, apenas 37,50% ficaram na faixa de 5 salários-mínimos para mais, enquanto o gênero masculino, 53,33% estão na faixa de 5 salários-mínimos para mais. Isto é, a inclusão feminina na questão de isonomia de renda, ainda não se faz presente na respectiva secretaria. Nesse item, ressalta-se que a Agenda 2030 (ONU, 2015) dentro dos 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS), um dos objetivos é a redução das desigualdades, seja de raça, gênero, renda etc. para que se tenha uma gestão pública sustentável.

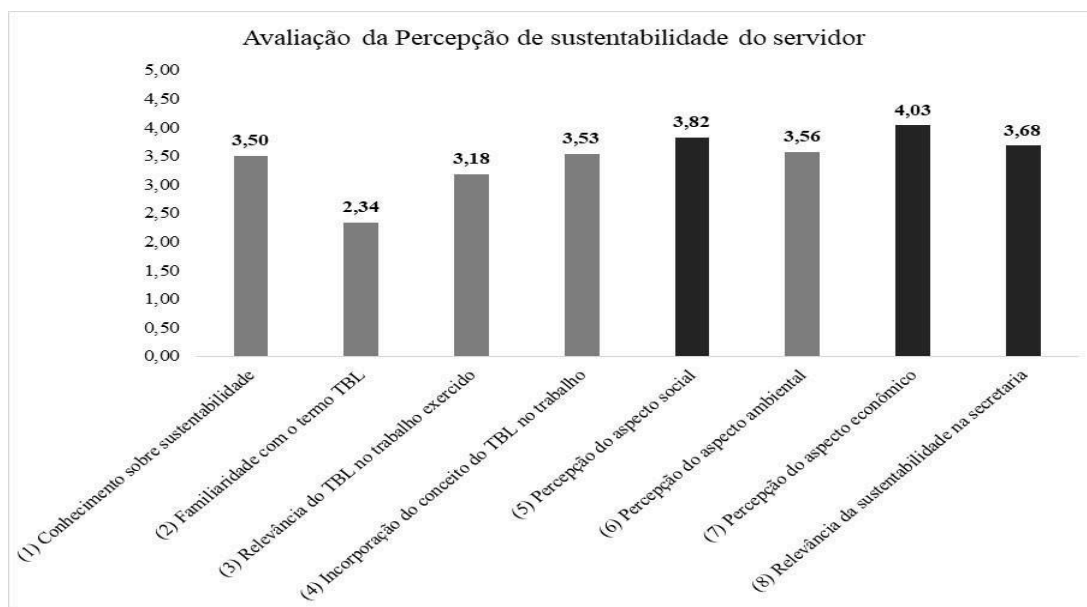
No grau de instrução, 6,45% com mestrado, 41,94% da amostra tem especialização, 32,26% têm grau superior, 11,29% com o segundo grau completo e 8,06% têm o terceiro grau incompleto.

Nota-se que a mostra foi bastante representativa, tanto no gênero feminino quanto no masculino. Onde pode-se destacar, a opção de gênero e a questão de renda, onde o grupo feminino apresenta representatividade abaixo do masculino, quando comparados na faixa de renda de 5 salários-mínimos para mais.

#### 4.2 Dados sobre sustentabilidade

Na Figura 1 Avaliação da percepção de sustentabilidade do servidor, observa-se que os descritores com melhor percepção são: o (7) Percepção do aspecto econômico com impacto 4,03; (5) Percepção do aspecto Social com impacto de 3,82; e o (8) Relevância da sustentabilidade na secretaria com impacto de 3,68, seguido dos demais.

**Figura 1** – Avaliação da percepção de sustentabilidade do servidor



Fonte – Dados da pesquisa (2023).

Calculando a média geral dos oito descritores, obtém-se a nota de 3,46 e considerando a escala *likert* mencionada no item (3) metodologia, pode-se inferir que entre as escalas de 1 a 5: o servidor público da SEPLAD apresenta uma percepção média alta e considera que a sustentabilidade tem uma importância moderada positiva.



Quanto a organização, SEPLAD, pode melhorar a gestão pública sustentável tendo como prioridade a transparência, o empenho e a competência na busca de resultados eficazes de forma operacional, que estejam alinhados com o processo e os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030.

Em virtude dos resultados alcançados e das limitações que se teve na presente pesquisa, sugere-se que em futuras incursões científicas sobre o tema sustentabilidade na gestão pública, pesquisem sobre o grau de praticabilidade de sustentabilidade dos servidores ou das próprias organizações públicas, seja na abordagem dos objetivos do desenvolvimento sustentável ou do *triple bottom line*.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Sabrina Ribeiro. CURI, Wilson Fadio. VIEIRA, Zedna Mara de Castro L. MEDEIROS, Luísa Eduarda Lucena de. **Indicadores de sustentabilidade e a gestão pública, novos caminhos em busca da eficiência e do atendimento das necessidades sociais: estudo de caso dos municípios paraibanos**. REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade, 8(3), 58-67. 2019. Disponível em <https://doi.org/10.18696/reunir.v8i3.740>.
- BARBIERI, Jose Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.
- BRASIL. Portal do Governo. **ONU confirma Belém (PA) como sede da COP-30, a conferência para o clima**. Publicado em 26/05/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/onu-confirma-belem-pa-c-omo-sede-da-cop-30-conferencia-para-o-clima>.
- BRUNDTLAND, G. H. Et al. **Our common future**. By world commission on environment and development. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- ELKINGTON, J. Et al. **Canibals with forks: The Triple Bottom Line de 21St Century Bussiness**, Capstone Publishing Ltd. Oxford: 1997.
- ETHOS. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Disponível em: <https://www.ethos.org.br>, 2023. Acesso em Set/2023.
- ETHOS, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. **Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Responsáveis**. São Paulo, setembro de 2013. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/conteudo/indicadores-ethos-publicacoes/#.WXkBCoQrKUI>.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo (Org). **Organizações sustentáveis: utopias e inovações**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

MICHALISZYN, Mário Sérgio. TOMASINI, Ricardo. **Pesquisa: orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2012. ISBN 978-85-326-3161-9.

MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick (Coord.) *et al.* **Metodologia de Pesquisa em Engenharia de Produção e Gestão de Operações**. ABEPRO. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ONU - Organizações das Nações Unidas. **Agenda 2030 – Traduzido por ONU BR**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SILVA, Jacqueline da. **A Gestão Sustentável como ferramenta para o desenvolvimento das sociedades**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 09, Vol. 01, pp. 25-33. Setembro de 2020. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/ciencias-sociais/gestao-sustentavel>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/ciencias-sociais/gestao-sustentavel.

SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development**. Columbia University Press, 2015.

SCHENINI, Pedro Carlos. NASCIMENTO, Daniel Trento do. **Gestão pública sustentável**. Revista de Ciências da Administração [em linha]. 2002, 4(8), 1-18[fecha de Consulta 15 de Setembro de 2023]. ISSN: 1516-3865. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273526060008>.



## IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ENERGIA LIMPA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Débora de Aguiar Gomes**  
SEPLAD  
*deboraagomes@gmail.com*

**Enemar Piedade Salomão**  
SEPLAD  
*enemarsalomao@gmail.com*

**Maria de Nazaré Souza Nascimento**  
SEPLAD  
*maria.nascimento@seplad.pa.gov.br*

**Paulo Sérgio da Silva Araújo**  
SEPLAD  
*pssaa10@gmail.com*

**Resumo:** Este artigo propõe analisar a implementação de fazendas de energia solar no estado do Pará, visando à promoção da utilização de energia limpa pelos órgãos que compõe a estrutura pública estadual com foco na redução da dependência das fontes de energia não renováveis, na mitigação de mudanças climáticas e na diminuição do custo de energia elétrica pelos órgãos estaduais, alinhadas ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 7 (Energia Limpa e Acessível) promovido pelas Nações Unidas sob o ponto de vista da Teoria da Estratégia, especificamente da Teoria Política e Ambiental desenvolvida pelo autor Mintzberg et al (2000). Para obtenção dos resultados esperados foi examinado o programa Energia Limpa: Utilização da energia limpa na administração pública do estado do Pará, por meio do Termo de Cooperação Técnica promovido entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad) e a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica (Sectet). Nesse sentido, foram observados os resultados a serem esperados no referido programa como a promoção da redução da emissão de gases de efeito estufa através da substituição de fontes de energia não renováveis por energia solar, a redução dos custos de energia elétrica pelos órgãos estaduais, permitindo a liberação de recursos orçamentários e financeiros a serem alocados em outros serviços públicos, a estimulação à pesquisa, a inovação, o desenvolvimento tecnológico na área de energia solar no estado do Pará e a contribuição ao desenvolvimento sustentável do estado, fortalecendo sua imagem como referência em sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Usina solar. Energia solar. Energia limpa. Estratégia. Desenvolvimento sustentável. ODS.

## 1 INTRODUÇÃO

Situado na região Norte, o estado do Pará é uma das 27 unidades da federação, sendo o segundo maior estado do país com uma área de 1.245.870.798 km<sup>2</sup>, dividida em 144 municípios com uma população de 8.116.132 habitantes, segundo informações obtidas do Censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tornando-se o estado mais populoso da região Norte, com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de aproximadamente R\$ 24.847,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022).

Por meio do processo administrativo nº 2023/819907, a equipe da Seplad verificou as experiências de outros entes federativos para o aprendizado e para a identificação de boas práticas sustentáveis, visando o melhor entendimento para a execução dos serviços de infraestrutura através de projetos em andamento no país com a mesma temática a exemplo de editais publicados pela Universidade Federal do Ceará, da Universidade Federal do Maranhão, do Centro Gestor e Operacional de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), do Corpo de Bombeiros Militar de Goiás e de visita técnica à prefeitura municipal de Ananindeua (PA).

A partir dessa análise e com o incremento crescente das demandas da sociedade paraense por serviços públicos, quais sejam nas áreas de assistência social, educação, saúde, segurança, etc. e, ao mesmo tempo, o dever do governo do estado do Pará em suprir essas demandas, surge a necessidade da criação de novas fontes de financiamento desses serviços.

Segundo ONU (2023) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

Nesse sentido, alinhado ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 7 (Energia Limpa e Acessível) promovido pelas Nações Unidas, que objetiva garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos, o governo do estado do Pará está implementando o programa "Energia Limpa", que trata da instalação de fazendas solares que irão proporcionar uma economia de energia dos órgãos públicos estaduais, propiciando a alocação de recursos antes despendidos com o pagamento de contas de energia elétrica, que no futuro irão gerar uma economia substancial de recursos orçamentários e financeiros.

Este trabalho parte da análise da implementação do programa de "Energia Limpa" no âmbito da administração pública estadual através da implantação da primeira usina de energia elétrica fotovoltaica que será instalada nos lotes 34, 35, 36, 37, 38 e 39 e áreas não demarcadas ladeadas pelos lotes específicos do Parque de Ciência e Tecnologia (PCT) no bairro do Guamá, no município de Belém (PA).

Qual é o impacto financeiro e ambiental do programa "Energia Limpa" sobre o orçamento do governo do estado do Pará e seu ecossistema natural, considerando a instalação da primeira usina de energia elétrica fotovoltaica no Parque de Ciência e Tecnologia no bairro do Guamá, em Belém? Esta pesquisa busca identificar não apenas a economia de recursos orçamentários e financeiros, mas também avaliar como a iniciativa contribui para a promoção de práticas sustentáveis e a proteção ambiental na região, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU.

O objetivo desta pesquisa é avaliar a eficácia do programa "Energia Limpa" implementado

pelo governo do estado do Pará, especialmente na instalação da usina de energia elétrica fotovoltaica no Parque de Ciência e Tecnologia no bairro do Guamá, em Belém. A pesquisa se concentra em quantificar o montante de recursos orçamentários e financeiros economizados pelo governo estadual, além de analisar os impactos e benefícios ambientais decorrentes da adoção de fontes de energia sustentáveis e modernas, alinhando-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 7 das Nações Unidas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A tecnologia de Usina Solar

Para Freitas e Dathein (2013), a crescente preocupação com questões ambientais e o foco global na promoção do desenvolvimento sustentável têm impulsionado a pesquisa em desenvolvimento tecnológico. Esses esforços visam incorporar aprendizados e reduzir os custos de geração de tecnologias, em resposta aos impactos ambientais gerados pela busca de recursos, especialmente energéticos, devido ao aumento da densidade populacional global.

O emprego de energias renováveis pelas indústrias é uma ação estratégica que exige planejamento e responsabilidade ambiental, além de amplo envolvimento e conhecimento quanto aos recursos provenientes da natureza. (SANTOS, 2006).

Em busca de novas tecnologias para o uso de energias renováveis, os sistemas fotovoltaicos encontram-se em crescente utilização. Com isso, tem-se explorado novos materiais e realizado pesquisas para o avanço da tecnologia fotovoltaica. (CEMIG, 2012).

Imhoff, (2007) define a energia solar fotovoltaica como a energia gerada através da conversão direta da radiação solar em eletricidade por meio de um dispositivo de célula fotovoltaica que atua utilizando o princípio do efeito fotoelétrico ou fotovoltaico. Uma das formas de utilização da energia fotovoltaica consiste na implantação de usinas/fazendas solares.

Para Weg (2023), site especializado em energia solar, o termo “fazenda solar” surgiu na Alemanha na década de 90 quando fazendeiros começaram a aproveitar as suas terras para instalar painéis fotovoltaicos para geração de energia solar.

O Brasil tem não só o recurso necessário para geração desse tipo de energia (raios solares) como empreendedores, investidores e consumidores dispostos a utilizarem essa tecnologia inovadora que tem demonstrado eficiência. O caminho inicialmente seguido pelas políticas de incentivo nacionais bem como os modelos de negócio tem apresentado bons resultados. (Brito, Teixeira e Souza, 2023).

Quanto ao mercado de trabalho, entre 2012 e 2019, o setor foi responsável pela geração de mais de 130 mil empregos (BRITO, TEIXEIRA e SOUZA, 2023). Por meio da adoção dessa tecnologia, diversas vantagens podem ser obtidas, tais como: geração elétrica pelo próprio consumidor, abastecimento de regiões isoladas ou de difícil acesso, redução da pressão sobre os recursos hídricos (que pode ocasionar desabastecimento em períodos de escassez), geração de empregos e potencialização do crescimento econômico (BRITO, TEIXEIRA e SOUZA, 2023).

Segundo Silva e Costa (2020), a tecnologia de usinas solares apresenta benefícios significativos para a proteção ambiental. A energia fotovoltaica, como destacado por Oliveira e Pereira (2019), é classificada como uma matriz energética renovável devido ao seu uso de recursos naturais renováveis, como o sol. Além disso, conforme apontado por Martins e Souza (2021), essa tecnologia contribui para a redução da emissão de carbono, influenciando positivamente na

diminuição do efeito estufa no planeta.

## 2.2 Estratégia

O termo estratégia requer um conjunto de definições para reproduzir com clareza a sua amplitude (MINTZBERG, 1987). Enquanto que o conceito delineado por Porter (1986) define a estratégia como a combinação de metas, ou seja, os objetivos que a organização almeja alcançar, juntamente com os meios. Consiste nas políticas e estratégias adotadas pela empresa para atingir alcance dessas metas.

Segundo Mintzberg (1994), a estratégia não surge a partir do planejamento, mas, pelo contrário, é a estratégia que serve como ponto de partida. Braga (2003) formaliza essa perspectiva com o conceito de planejamento estratégico, que encara a formulação da estratégia como um processo formal, distinto e sistemático. Nesse contexto, Branco (2014) destaca que os governos devem buscar otimizar os recursos disponíveis, visando a obter resultados cada vez melhores a custos mais baixos.

Pereira, Silva e Lopes (2014), já entende que não existe uma única abordagem ideal para formular uma estratégia. O essencial está em estabelecer planos, analisar operações, avaliar resultados, ajustar estratégias existentes, aproveitar soluções inovadoras da administração, investir em inovação e profissionalismo, corrigir áreas problemáticas e buscar melhoria contínua. O sucesso de qualquer estratégia depende da capacidade de realizar diversas atividades de maneira competente e integrá-las harmoniosamente.

Mas, segundo Chiavenato e Sapiro (2020), o planejamento nas organizações deve estar alinhado com as transformações do mercado atual e coordenar os recursos da empresa de forma a garantir que a organização atinja seus objetivos com eficácia, resultando na elaboração eficaz de um plano estratégico.

Complementando, Decourt et al. (2012), afirma que o planejamento estratégico desempenha um papel fundamental como a base ou pilar de sustentação de uma empresa ou negócio que busca o crescimento. Ele vai além de ser apenas um instrumento importante para o desenvolvimento gerencial, pois fornece uma referência para orientar todos os setores da organização.

A Teoria da Estratégia e a Teoria Política e Ambiental são fundamentais para compreender iniciativas como o programa "Energia Limpa" do governo do Pará. A Teoria da Estratégia, oriunda dos estudos de Porter (1980) e Mintzberg (1994), enfatiza a importância de estratégias bem delineadas para alcançar objetivos específicos em ambientes competitivos. No caso do Pará, a estratégia do programa "Energia Limpa" visa atender às necessidades energéticas de forma sustentável, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

## 2.3 As Escolas Estratégicas de Mintzberg

As "Escolas Estratégicas" de Mintzberg, apresentadas no livro "Safari de Estratégia" são de diferentes abordagens ou perspectivas sobre como a estratégia é formulada e implementada nas organizações.

Costa (2009), em seu artigo intitulado "Prática e Teoria da Estratégia: Um Estudo a Partir do Modelo Proposto por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel", em que a autora compara as estratégias adotadas pela empresa por ela estudada e as escolas da estratégia, resumem-se as dez escolas de Mintzberg da seguinte maneira:

1. Escola do design: enfatiza a análise interna e externa para identificar forças, fraquezas, ameaças e oportunidades. Defende um processo de formação de estratégia deliberado e liderado pelo executivo principal. Este modelo separa estritamente o pensamento estratégico da execução.
2. Escola do planejamento aborda a estratégia como um processo formal com etapas sequenciais e predefinidas. Ela compartilha semelhanças com a Escola do Design, mas se destaca por ser altamente formalizada, guiando-se por um processo controlado e consciente liderado por um executivo, com a implementação conduzida pelos planejadores.
3. Escola do posicionamento: enfoca a estratégia como um processo analítico e destaca a importância das estratégias em si, influenciada por Michael Porter e seu livro "Competitive Strategy" de 1980. Ao contrário das escolas anteriores, esta escola concentra-se em estratégias genéricas de posicionamento, em vez de desenvolver perspectivas integradas ou formalizar planos estratégicos.
4. Escola empreendedora: trata a estratégia como um processo visionário liderado por um único líder, enfatizando a intuição, julgamento e experiência desse líder na formulação da estratégia. O elemento central é a visão do líder, que é formada em sua mente e, com base nisso, a estratégia é desenvolvida e implementada na organização. Essa abordagem é altamente centralizada na figura do líder empreendedor, que é estudado em termos de traços de personalidade, como necessidade de controle, independência, realização, resistência à autoridade e disposição para assumir riscos moderados.
5. Escola Cognitiva: busca compreender o processo de pensamento em estratégia, utilizando insights da psicologia cognitiva. Destaca que os estrategistas, frequentemente autodidatas, baseiam suas estratégias em experiências diretas. No entanto, eles enfrentam desafios de racionalidade limitada e excesso de informação, escolhendo a alternativa mais adequada para a situação. Esta escola é influenciada por diversas correntes e apresenta múltiplas perspectivas sobre a relação entre cognição e estratégia, que podem envolver o processamento de informações, mapeamento do conhecimento ou o funcionamento da mente, independentemente da realidade concreta.
6. Escola de aprendizado: enfoca a formulação de estratégias de maneira coletiva, promovendo a contribuição informada das pessoas. Ela adota uma abordagem de estratégia emergente, que se concentra no aprendizado e na compreensão das ações com base nas intenções de implementação, ao contrário da abordagem deliberada que busca controle rígido das ações

gerenciais.

7. Escola de poder: destaca a influência do poder e da política na formação de estratégias, envolvendo negociações e concessões para promover interesses. Estratégia é vista não apenas como aprendizado, mas também como política que surge em situações incertas ou conflitantes. A política desempenha um papel importante, impulsionando mudanças, mas pode causar desperdícios e distorções por meio de coalizões e jogos políticos.
8. Escola cultural: traz a formação de estratégias como um processo coletivo influenciado pela cultura organizacional, promovendo estabilidade estratégica e resistência a mudanças. As estratégias são moldadas por interações sociais e crenças compartilhadas, emergindo da cultura coletiva.
9. Coloca o ambiente como o fator principal na formação de estratégias, com um foco constante na competitividade. Baseada na teoria da contingência, ela explora as relações entre o ambiente e as características da organização. O líder desempenha um papel fundamental em adaptar a organização a um ambiente desafiador.
10. Escola de configuração: esta é uma combinação das escolas anteriores, sendo que a formação da estratégia é tratada como um processo de transformação e descreve, por um lado, a organização e seu contexto, que seriam configurações e, por outro, a geração de estratégia que seria transformação, sendo que esta tem relação direta com a configuração.

Portanto, ao criar uma fazenda de energia solar, o planejamento estratégico público pode incorporar elementos de várias Escolas Estratégicas de Mintzberg, dependendo das circunstâncias e das preferências dos tomadores de decisão envolvidos. A chave é adotar uma abordagem flexível e adaptável que leve em consideração os desafios específicos desse empreendimento.

A incorporação de critérios ASG (Ambientais, Sociais e de Governança), ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e práticas de sustentabilidade corporativa representa uma evolução significativa nas escolas estratégicas de Mintzberg. Ao analisar cada escola sob a ótica ASG e ODS, percebe-se uma reorientação das estratégias empresariais para além do lucro, incorporando responsabilidade social e ambiental como pilares fundamentais. Por exemplo, na Escola do Design, a análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameaças) pode ser ampliada para incluir critérios ASG, permitindo que as empresas identifiquem oportunidades e riscos ligados à sustentabilidade. Na Escola de Aprendizado, o foco no aprendizado coletivo pode ser direcionado para a incorporação de práticas sustentáveis, promovendo uma cultura organizacional voltada para a responsabilidade socioambiental.

Na Escola Cultural, a integração de práticas ASG e ODS pode ser uma forma de fortalecer a cultura organizacional, alinhando-a com valores de sustentabilidade e responsabilidade social. A Escola de Poder, por sua vez, pode beneficiar-se da implementação de práticas de governança éticas e transparentes, alinhadas aos princípios ASG.

### 3 METODOLOGIA

Conforme Gil (2021, p. 24), as pesquisas científicas referem-se aos mais diversos objetos e perseguem objetivos muito diferentes, por isso é natural que se busque classificá-las. O autor classifica as pesquisas científicas, dentre outros critérios, quanto aos propósitos, aos métodos e à natureza dos dados.

Quanto aos propósitos, quais sejam, aos seus objetivos mais gerais, este artigo pode ser classificado como pesquisa descritiva. Para o autor, as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de uma população ou fenômeno (Gil, 2021, p. 24). Nesta linha, o presente artigo busca descrever o Programa Energia Limpa e relacioná-lo com a Teoria da Estratégia.

Quanto aos métodos de coleta de dados, classifica-se em pesquisa bibliográfica, realizada em livros impressos e periódicos publicados na internet. Também caracteriza-se como pesquisa documental, pois o documento base do Programa Energia Limpa constitui um documento interno à Seplad, obtido em consulta ao Processo Administrativo nº 2023/819907, em que tramita o Termo de Cooperação Técnica entre a Seplad e a Sectet, responsável pela implementação do projeto.

Os autores do presente artigo, por serem servidores públicos da Seplad possuem autorização e livre acesso aos autos do processo por meio do Sistema Governo Digital. Por fim, quanto à natureza dos dados, classifica-se como uma pesquisa qualitativa pois a análise dos resultados foi concebida tendo como base pressupostos qualitativos, buscando identificar se o Programa se constitui em estratégia de desenvolvimento sustentável.

<b>QUADRO DE LOCALIZAÇÃO FONTES</b>	
<b>Primárias</b>	Documento interno da Seplad, especificamente o Processo Administrativo nº 2023/819907, e o Termo de Cooperação Técnica entre a Seplad e a Sectet
<b>Secundárias</b>	Livros impressos e periódicos disponíveis online, que forneceram um alicerce teórico para a pesquisa, particularmente no que se refere à Teoria da Estratégia e ao desenvolvimento sustentável. Gil (2021), com sua obra sobre classificação e métodos de pesquisa científica, é uma referência secundária chave, especialmente no que tange à categorização das pesquisas em descritivas, bibliográficas e documentais
<b>Terciárias</b>	Bases de dados e resumos que auxiliaram na identificação e seleção das fontes primárias e secundárias

### 4 DISCUSSÃO

A aplicação da teoria da estratégia do livro "Safári de Estratégia" em projetos de implantação de fazendas de energia solar oferece uma estrutura conceitual rica e flexível para a formulação e execução de estratégias eficazes.

Tomando-se por base a Escola de estratégia de poder de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), observou-se, sob o ponto de vista político, que o programa Energia Limpa surge em um ambiente de incerteza, caracterizado pela necessidade de negociações e concessões, em que o desenvolvimento de projetos sustentáveis vem à tona para combater as mudanças climáticas.

Sob o ponto de vista dessa teoria, a política exerce um papel importante na organização, em especial na promoção de mudanças alterando os indivíduos que se mantêm em sua zona de conforto. Neste sentido, o programa Energia Limpa exerce influência sobre outros indivíduos, no caso gestores públicos, tornando-se um exemplo a ser seguido por outros entes federativos.

O programa "Energia Limpa" também possui correlação com a Teoria de Estratégia da Escola Ambiental, pois, nesta teoria, o ambiente comanda e este é sempre competitivo, sendo o agente central da formação da estratégia.

Advinda da teoria da contingência, a Escola Ambiental preleciona que a organização deve se adaptar ao ambiente, estabelecendo nele o seu nicho e dele usufruindo recursos. É exatamente neste contexto de incertezas e de contingências que o programa Energia Limpa se propõe.

Na divulgação da Secretaria de Estado de Comunicação (2023), é mencionado que o governo do estado do Pará anunciou o programa "Energia Limpa" em julho de 2023. A iniciativa tem como objetivo a construção de usinas de energia solar, visando reduzir a dependência de fontes de energia não renováveis, diminuir os custos de energia elétrica e contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

De acordo com informações da divulgação (Nações Unidas Brasil, 2023), o programa "Energia Limpa" está em conformidade com a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas (Lei Estadual nº. 9048/2020) e o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA, Decreto Estadual nº. 941/2020). Estas iniciativas têm impacto direto no progresso das metas de Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável da ONU (Agenda 2030) para o Brasil, com foco particularmente no objetivo 7, que visa "Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos".

Os dados relativos ao programa foram obtidos por meio de consulta ao Processo Administrativo nº 2023/819907, que tramita na Seplad, à qual os autores do presente artigo são vinculados enquanto servidores públicos, possuindo autorização e livre acesso por meio do Sistema Governo Digital.

Nos termos do documento consultado, este programa propõe a implementação de fazendas de energia solar no estado do Pará, com o objetivo de promover a utilização de energia limpa pelos órgãos que compõem a Administração Pública Estadual. Os objetivos do programa são:

1. Implementar fazendas de energia solar em áreas adequadas do estado do Pará para suprir a demanda energética dos órgãos da Administração Pública Estadual;
2. Promover a redução da emissão de gases de efeito estufa através da substituição de fontes de energia não renováveis por energia solar;
3. Reduzir os custos com energia elétrica dos órgãos da Administração Pública Estadual, liberando recursos para outras áreas prioritárias;
4. Estimular a pesquisa, inovação e o desenvolvimento tecnológico na área de energia solar no estado do Pará;
5. Contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado, fortalecendo sua imagem como referência em energia limpa e sustentabilidade". (Programa Energia Limpa, Processo nº



2023/819907).

Em termos de impactos esperados, o programa visa redução significativa na emissão de gás carbônico, economia financeira para os cofres estaduais, fortalecimento da imagem do estado do Pará como líder em energia limpa e sustentabilidade, estímulo à pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico na área de energia solar, criação de empregos diretos e indiretos na construção e manutenção da fazenda, e por fim, propiciar segurança energética ao estado, mediante a redução na dependência de fontes não renováveis de energia.

Segundo dados do programa atualmente, os gastos com energia elétrica dos 3.411 imóveis em todo o estado somam, aproximadamente, R\$ 142 milhões, ou seja, uma média mensal aproximada de R\$ 11,8 milhões, o que representa 134 MWp de consumo total.

Uma usina de 1 MWp custa em média R\$ 9 milhões. A necessidade estadual estimada é de uma usina de 134 MWp ao custo aproximado de R\$ 1,2 bilhão, com retorno aproximado de 60 meses (payback).

Considerando o alto valor para suprimento da demanda total, prevê-se, inicialmente, a implantação de um projeto-piloto (de 1 ou 5 MWp), com sugestões de instalação em área do PCT Guamá (Belém), em áreas da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER) (Bragança e Marituba) e em área da Pirelli (Marituba).

A identificação dos recursos orçamentários para a implantação da energia solar e a análise dos potenciais de economia que podem ser redirecionados para outras finalidades ou políticas públicas são essenciais para avaliar a viabilidade e o impacto socioeconômico do programa de energia solar no Pará. Considerando que o estado gasta aproximadamente R\$ 142 milhões anualmente em energia elétrica, a implementação de energia solar poderia representar uma economia substancial em longo prazo, com recursos poupados em torno de R\$ 11,8 milhões mensais, quando totalmente instalado, sendo potencialmente realocados para outras áreas críticas, como saúde, educação e infraestrutura.

Além disso, a energia solar, alinhada aos critérios ASG (Ambientais, Sociais e de Governança), oferece benefícios que vão além da economia financeira. A redução na emissão de gases de efeito estufa, a promoção de empregos sustentáveis e a contribuição para a segurança energética do estado são aspectos que refletem uma governança responsável e um comprometimento com a sustentabilidade ambiental e social. Essa abordagem está em consonância com as diretrizes globais para o desenvolvimento sustentável e a transição para fontes de energia limpa.

Considerando ainda que o estado do Pará será palco das discussões internacionais, tendo em vista a capital paraense como sede da COP 30, o projeto, por ser localizado na cidade de Belém, constitui-se em uma forte estratégia política e de possível projeção mundial.

O start inovador do estado do Pará em investir em tecnologia fotovoltaica, visando à economia de energia paralelamente à manutenção e ao equilíbrio do meio ambiente, sem dúvidas, constitui-se em uma estratégia ambiental, utilizando-se o recurso natural (sol) como ferramenta de transformação sustentável.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de um programa de energia solar fotovoltaica pelo governo do estado do

Pará se alinha de forma notável com os princípios delineados na teoria da estratégia, conforme exposta no livro "Safari de Estratégia". Esta iniciativa exemplifica a capacidade do governo para abraçar uma visão holística e de longo prazo, integrando diversos componentes chave da estratégia que foram discutidos na obra.

Primeiramente, a escolha de investir em energia limpa fotovoltaica demonstra uma compreensão profunda da necessidade de se adaptar ao ambiente em constante mudança, conforme preconizado pela teoria da estratégia. A crescente demanda por fontes de energia sustentáveis e a conscientização global sobre os impactos ambientais positivos tornam essa decisão uma resposta estratégica adequada às tendências emergentes.

Ao integrar, principalmente, os princípios das escolas de poder e ambiental, os gestores de projetos de energia solar podem tomar decisões mais informadas, adaptar-se a mudanças nas condições do mercado e comunicar de forma eficaz os objetivos e impactos do programa. Em última análise, a aplicação desses conceitos pode contribuir significativamente para o avanço da energia solar como uma fonte de energia sustentável e economicamente viável em um mundo cada vez mais orientado para a sustentabilidade ambiental alinhada ao ODS 7 proposto pela ONU.

Também é importante reconhecer que a adoção de critérios ASG (Ambientais, Sociais e de Governança), juntamente com a integração dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), reflete uma evolução crucial nas teorias estratégicas, especialmente nas escolas de pensamento de Mintzberg. Essa abordagem reorienta as estratégias corporativas para considerar a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental como elementos centrais, indo além da mera busca pelo lucro.

## 6 REFERÊNCIAS

BRAGA, R. T. **Planejamento Estratégico e o Controle da Gestão Pública: Desenvolvimento da ação de Controle da Gestão dos Recursos Públicos**. 125f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3580/000346517.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 15 set. 2023.

BRANCO, L.S C. **O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro**. GcCont, v. 1, n. 1, Florianópolis, Jan-Jun. 2014. Disponível em <https://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/1556/1264> Acesso em: 19 set. 2023.

BRITO, Everton; TEIXEIRA, Telma; SOUZA, Frank. **As potencialidades e os limites da energia solar fotovoltaica no Brasil. Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v.16, n.9, p.15663-15680, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/1758/1374>, acesso em 25.09.2023.

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais. **Alternativas Energéticas: uma visão Cemig**. Belo Horizonte: CEMIG, 2012.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico: da intenção aos resultados**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book.

COSTA, D. L. C. da. **Prática e Teoria da Estratégia: Um Estudo a Partir do Modelo Proposto**

por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel. Caderno de Administração. Editora da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, SP. v. 17 n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/10965>.

DECOURT, F.; NEVES, H.R.; BALDNER, P.R. **Planejamento e gestão estratégica**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.E-book.

FREITAS, G.C.; DATHEIN, R. **As energias renováveis no Brasil: uma avaliação acerca das implicações para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental**. Revista Nexos Econômicos, v. 7, n.1, p. 71-94, 2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/8359> Disponível em 20/08/2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IMHOFF, J. **Desenvolvimento de Conversores Estáticos para Sistemas Fotovoltaicos Autônomos. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Engenharia Elétrica da Universidade Federal de Santa Maria**. Santa Maria. 2007. 146 f. Disponível em:

<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/8608/JOHNINSONIMHOFF.pdf> Acessado em 19/08/2023.

MARTINS, E.; SOUZA, F. **Impacto da energia solar na redução do efeito estufa**. *Jornal Brasileiro de Estudos Ambientais*, v. 5, n. 2, p. 201-210, 2021.

MINTZBERG, Henry. **The fall and rise of strategic planning**. *Harvard Business Review*, v. 72, n. 1, p. 107- 114, 1994.

MINTZBERG, H. **The strategy concept: five ps for strategy**. California. *Management Review*, v. 30, n. 1, p. 11-24, 1987.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. trad. Nivaldo Monttngelli Jr. – Porto Alegre: Bookman. 2000. Nações Unidas Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Energia Limpa e Acessível. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7>, acesso em 20.09.2023.

OLIVEIRA, C.; PEREIRA, D. **Energia fotovoltaica como matriz energética renovável**. *Anais da Conferência Brasileira de Energia Solar*, v. 7, p. 134-145, 2019.

PEREIRA, C.A.R.F et al. **Estratégia: Uma Visão Teórica. Simpósio Internacional de Gestão, Projetos, Inovação e Sustentabilidade (SINGEP)**. Anais do III Singep e II S2IS. São Paulo, 09 a 11.11.2014. Disponível em: <http://www.singep.org.br/3singep/resultado/465.pdf>, acesso em 22.09.2023.

PORTER, M. E. **Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors**. New York: Free Press, 1980.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986. Disponível em:

[https://www.google.com.br/books/edition/Estrat%C3%A9gia\\_Competitiva\\_T%C3%A9cnicas\\_Para\\_A/SxvCKIh706gC?hl=pt-BR&gbpv=1&pg=PR3&printsec=frontcover](https://www.google.com.br/books/edition/Estrat%C3%A9gia_Competitiva_T%C3%A9cnicas_Para_A/SxvCKIh706gC?hl=pt-BR&gbpv=1&pg=PR3&printsec=frontcover) Acesso em: 20 set. 2023.

SANTOS, R.R. et al. **O uso de energia oriunda de fontes renováveis nas indústrias brasileiras: uma questão de sustentabilidade.** São Paulo: 2006. Disponível em:  
<[https://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/510.pdf](https://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/510.pdf)> Acessado em: 20/08/2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO. **Governo do Estado lança o programa Energia Limpa.** Agência Pará, Belém, 01 jul. 2023. Disponível em:  
<https://www.agenciapara.com.br/pauta/7360/governo-do-estado-lanca-o-programa-energiailimpa>, acesso em 20.09.2023.

SILVA, A.; COSTA, B. **Benefícios ambientais das usinas solares.** Revista de Energia Renovável e Meio Ambiente, v. 12, n. 3, p. 45-60, 2020.

## **ESTRUTURANDO O FUTURO VERDE: A INFLUÊNCIA DAS LEIS ESTADUAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ECONOMIA CIRCULAR, ECONOMIA ECOLÓGICA, ODS E O MODELO ESG NO ESTADO DO PARÁ**

**Adão Maximiliano de Souza Regis**

Universidade da Amazônia - UNAMA

*adaomaxmiliano@gmail.com*

**Sérgio Castro Gomes**

Universidade da Amazônia - UNAMA

*sergio.gomes@unama.br*

**Kianya Granhen Imbirib**

Universidade da Amazônia – UNAMA

*kianyaimbiriba@gmail.com*

**Resumo:** O artigo foca no estado do Pará, evidenciando o papel crucial que as políticas públicas e legislações regionais podem ter na promoção do desenvolvimento sustentável, economia circular, economia ecológica e o modelo ESG, dadas as riquezas naturais e biodiversidade que a região apresenta, contrastando com os sérios desafios socioambientais enfrentados. A literatura e teoria utilizada na análise delineiam o conceito de desenvolvimento sustentável, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e modelos econômicos alternativos, como economia circular, economia ecológica, e o modelo ESG, que buscam harmonizar crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental. O estudo visa a explicar como as políticas públicas do Pará podem ser moldadas para promover a sustentabilidade e modelos econômicos que contribuam para os ODS. Utilizando uma abordagem qualitativa e exploratória, a pesquisa inclui revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise na internet para entender e interpretar as políticas públicas ambientais do Pará. Diversas leis e decretos estaduais foram analisados, evidenciando um compromisso legislativo com a promoção de práticas sustentáveis em setores produtivos diversos, embora com desafios para sua efetiva implementação. Os resultados indicam que o Pará possui um arcabouço legal significativo que, se bem implementado, pode alavancar o desenvolvimento sustentável e a economia circular, ecológica e o modelo ESG. A conclusão enfatiza a necessidade de uma postura proativa e uma atuação estratégica do estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas ambientais para atingir os objetivos propostos de sustentabilidade.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento sustentável. Economia circular. Economia ecológica. Pará, Políticas públicas.

**Eixo:** Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

## 1 INTRODUÇÃO

O estado do Pará é o objeto de estudo deste artigo, que busca analisar a influência do estado por meio de suas leis na promoção do desenvolvimento sustentável, economia circular, a economia ecológica, modelo ESG e os desafios para sua implementação efetiva. O Pará é uma das unidades federativas mais ricas em biodiversidade e recursos naturais do Brasil, mas também enfrenta sérios problemas ambientais e sociais, decorrentes de processos históricos e atuais de ocupação e exploração do território. Nesse contexto, surge a necessidade de se pensar em alternativas que possam conciliar o crescimento econômico com a conservação ambiental e a justiça social, seguindo os princípios do desenvolvimento sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Este artigo examina o papel do estado do Pará, uma região rica em biodiversidade e recursos naturais, mas que enfrenta desafios ambientais e sociais significantes, na promoção do desenvolvimento sustentável, economia circular, economia ecológica, e modelo ESG. O foco é analisar como as políticas públicas e legislações estaduais podem contribuir para a implementação efetiva de práticas sustentáveis e modelos econômicos alternativos alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os objetivos específicos são: (1) apresentar conceitos e ferramentas de sustentabilidade que podem guiar e avaliar as políticas públicas ambientais no Pará; (2) discutir os modelos econômicos alternativos e como eles podem auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável e na realização dos ODS no estado.

A justificativa deste artigo se baseia na importância de se estudar as questões ambientais no Pará, tendo em vista o seu potencial e os seus desafios para o desenvolvimento sustentável. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o Pará possui uma área de 1.245.870,704 km<sup>2</sup>, equivalente a 14,63% do território nacional, sendo o segundo maior estado brasileiro em extensão territorial. O estado abriga cerca de 8,1 milhões de habitantes, distribuídos em 144 municípios. A economia do Pará é baseada principalmente na exploração mineral, na agropecuária, na indústria e no comércio. O estado é responsável por cerca de 46% do faturamento do produção/faturamento mineral brasileira (IBRAM, 2021), sendo o maior produtor nacional de bauxita, ferro, caulim e manganês. O Pará também possui um grande potencial hidrelétrico, com destaque para as usinas de Tucuruí, Belo Monte e Jatobá.

O Pará é considerado um dos estados mais biodiversos do Brasil, abrangendo três biomas: Amazônia, Cerrado e Pantanal, fazendo parte da Amazônia Legal (IBGE, 2022).

Apesar da sua riqueza natural, o Pará enfrenta graves problemas ambientais, como o desmatamento sendo que o estado do Pará juntamente com o Mato Grosso concentram 60% (35 % Pará e 25% Mato Grosso) de todo os desmatamento da Amazônia legal em 2021, de acordo com dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon, 2021). A degradação florestal, a perda da biodiversidade, a poluição dos recursos hídricos, a emissão de gases de efeito estufa, a geração de resíduos sólidos e a vulnerabilidade às mudanças climáticas. Esses problemas são decorrentes de fatores históricos e atuais, como a colonização, a expansão da fronteira agrícola, a mineração, a construção de hidrelétricas, a urbanização e o consumo insustentável. Esses fatores

também geram impactos sociais negativos, como a concentração fundiária, os conflitos agrários, a violência no campo, a pobreza, a desigualdade, a exclusão e a violação dos direitos humanos (ELLWANGER. *et al.* 2020)

Diante desse cenário, é fundamental que o estado do Pará adote uma postura proativa na promoção de iniciativas pró-ambientais, que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável e os ODS. O desenvolvimento sustentável é definido como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Os ODS são um conjunto de 17 objetivos e 169 metas globais que visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a paz e a prosperidade para todos até 2030. Os ODS são integrados e indivisíveis, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e os ODS no Pará, é necessário que o estado assuma um papel estratégico na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas ambientais. As políticas públicas ambientais são um conjunto de decisões e ações do poder público que visam regular as relações entre sociedade e natureza, buscando prevenir ou solucionar os problemas ambientais e promover o bem-estar coletivo (PORTNEY, 2016). As políticas públicas ambientais devem ser baseadas em conceitos e ferramentas de sustentabilidade que possam orientar e avaliar os seus objetivos, instrumentos e resultados (BROWN; ULGIATI. 1997).

Além disso, as políticas públicas ambientais devem considerar os modelos econômicos alternativos que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável e os ODS no Pará. Esses modelos devem ser capazes de superar as limitações do modelo econômico dominante, que se baseia na exploração ilimitada dos recursos naturais, na geração de externalidades negativas e na maximização do lucro em detrimento do bem-estar social.

Neste artigo, serão apresentados alguns conceitos e ferramentas de sustentabilidade que podem orientar e avaliar as políticas públicas ambientais no Pará.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e econômica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Brasil, 1981). Além disso, é um sistema complexo e dinâmico, que está em constante interação com os seres humanos e suas atividades, sendo também fonte de recursos naturais, serviços ecossistêmicos, diversidade biológica e cultural, bem-estar humano e qualidade de vida. Sendo elementar a promoção do desenvolvimento sustentável que visa atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades (Brundtland et al., 1987). O desenvolvimento sustentável é um conceito que busca conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a justiça social, atendendo às necessidades das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras. O desenvolvimento sustentável é orientado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são 17 metas globais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, com o propósito de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a paz e a prosperidade para todos até 2030. Os ODS abrangem temas como erradicação da pobreza, segurança alimentar, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, trabalho decente, indústria e inovação, redução

das desigualdades, cidades sustentáveis, consumo e produção responsáveis, mudanças climáticas, vida na água, vida terrestre, paz e justiça e parcerias (ONU, 2015).

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e os ODS, é necessário que os diferentes atores da sociedade, incluindo os governos, as empresas e os cidadãos, adotem práticas que sejam ambientalmente responsáveis, socialmente justas e economicamente viáveis. Nesse sentido, surgem diferentes modelos econômicos alternativos que buscam incorporar essas dimensões em suas lógicas e processos. Neste artigo, serão discutidos três desses modelos: a economia circular, a economia ecológica e o modelo ESG.

A economia circular é um modelo econômico que busca reduzir o consumo de recursos naturais e a geração de resíduos, por meio do reaproveitamento, da reciclagem e da regeneração dos materiais e produtos ao longo de seu ciclo de vida (SAES; ROMERO. 2018). A economia circular se contrapõe à economia linear, que se baseia no padrão de extração-produção-consumo-descarte, que gera impactos ambientais negativos e desperdício de recursos. A economia circular propõe uma transição para um sistema mais eficiente e sustentável, que preserve o capital natural, otimize o uso dos recursos e minimize os riscos ambientais e sociais. A economia circular se inspira nos princípios da natureza, onde não há lixo e tudo se transforma em nutrientes para outros sistemas. A economia circular envolve a aplicação de estratégias como o design circular, a ecoeficiência, a simbiose industrial, a logística reversa, a responsabilidade compartilhada e a economia colaborativa (ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2013).

A economia ecológica é um ramo da economia que reconhece os limites físicos e biológicos do planeta e as interdependências entre os sistemas econômicos e os sistemas naturais. A economia ecológica critica a visão neoclássica da economia ambiental, que trata o meio ambiente como um recurso escasso que pode ser alocado de forma eficiente pelo mercado. A economia ecológica defende que o meio ambiente é um sistema complexo e dinâmico que fornece serviços ecossistêmicos essenciais para a manutenção da vida humana e não humana. A economia ecológica propõe uma abordagem transdisciplinar e holística para analisar os problemas ambientais e buscar soluções que sejam compatíveis com os princípios da sustentabilidade forte. A economia ecológica envolve conceitos como o decrescimento, a pegada ecológica, a contabilidade ambiental, a valoração ambiental, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da precaução (DALY E FARLEY 2011).

O modelo ESG é um conjunto de critérios que avaliam o desempenho das empresas em relação às suas práticas ambientais, sociais e de governança corporativa. O modelo ESG surgiu como uma forma de orientar os investidores que buscam alinhar seus portfólios com os seus valores éticos e os seus objetivos de sustentabilidade. O modelo ESG também serve como um indicador de risco e de oportunidade para as empresas que desejam melhorar sua reputação, sua competitividade e sua resiliência no mercado. O modelo ESG abrange aspectos como a gestão de emissões, de resíduos, de água e de energia, a biodiversidade, a saúde e a segurança dos trabalhadores, os direitos humanos, a diversidade, a inclusão, a ética, a transparência, a integridade e a responsabilidade social corporativa (KPMG 2020).

Esses três modelos econômicos alternativos podem contribuir para o desenvolvimento sustentável e os ODS no Pará, tendo em vista o seu potencial e os seus desafios para a conservação ambiental e a promoção social. No entanto, para que esses modelos sejam implementados de forma



efetiva, é necessário que haja um arcabouço legal que os incentive e os regule, bem como uma participação ativa dos diferentes atores da sociedade. Nesse sentido, o papel do estado é fundamental para criar e implementar políticas públicas ambientais que estejam alinhadas com esses modelos e que possam gerar benefícios para o meio ambiente e para a população.

Em consonância a isso, o papel do estado é fundamental para criar e implementar políticas públicas ambientais que estejam alinhadas com os modelos de desenvolvimento sustentável, economia circular, economia ecológica e o modelo ESG (Environmental, Social and Governance). Esses modelos buscam conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a responsabilidade social, promovendo uma transição para uma sociedade mais justa e equilibrada.

O estado do Pará tem se destacado por adotar diversas leis e decretos que visam incentivar e regulamentar práticas sustentáveis em diferentes setores produtivos, tais como: A Lei Estadual nº 9.665 de 2022 e o Decreto Nº 3385 de 2023 regulamentam a Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, promovendo práticas aquícolas sustentáveis. O Decreto Nº 1636 de 2016, apoiado pelas Leis nº 6.345 de 2000 e nº 8.383 de 2016, regula o Fundo para o Desenvolvimento Sustentável da Base Produtiva, visando o desenvolvimento sustentável da base produtiva do estado. A Lei No. 5.752 de 1993 estabelece a Política Estadual de Meio Ambiente, definindo a gestão ambiental no estado. A Lei No. 6.745 de 2005 institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, assegurando a disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos. A Lei No. 7.302 de 2009 regula a Política Estadual de Florestas, promovendo o uso sustentável das florestas. A Lei No. 8.096 de 2015 institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, estabelecendo diretrizes para a gestão integrada dos resíduos sólidos. O Decreto No. 2.239 de 2010 regulamenta o Sistema Estadual de Licenciamento e outras Autorizações Ambientais (SELA), definindo procedimentos para o licenciamento ambiental. Por fim, o Decreto No. 1.711 de 2009 estabelece normas para o controle e redução da emissão de gases de efeito estufa.

Essas legislações demonstram o compromisso do Pará com o desenvolvimento sustentável, a economia circular, a economia ecológica e o modelo ESG, embora apresentem desafios para sua efetiva implementação. Apesar de o estado do Pará ter diversas leis e decretos que visam promover e regulamentar práticas sustentáveis em diferentes setores produtivos, existem vários desafios e problemas para a efetiva implementação dessas normas, que serão analisados no tópico Resultados e discussões.

### 3 METODOLOGIA

Neste artigo, utilizamos uma abordagem qualitativa e exploratória, que visa compreender e interpretar a realidade estudada, sem pretender generalizar ou quantificar os resultados. A abordagem qualitativa e exploratória é adequada para o nosso objetivo de analisar as políticas públicas ambientais (LEROY; NELISSEN.2002), como as do Pará e as iniciativas promoção do desenvolvimento sustentável, economia circular, economia ecológica e o modelo ESG que podem ser implementadas pelo estado ou com o seu apoio, pois permite uma maior profundidade e flexibilidade na coleta e na análise dos dados.

Os procedimentos metodológicos que adotamos foram os seguintes: (1) revisão bibliográfica, que consistiu na busca, seleção e leitura de fontes teóricas e empíricas sobre os temas abordados no artigo, como Leis ambientais do Estado do Pará, meio ambiente, desenvolvimento

sustentável, economia circular, economia ecológica, modelo ESG, comportamento pró-ambiental dos servidores públicos; (2) pesquisa documental, que consistiu na coleta, organização e análise de documentos oficiais sobre as políticas públicas ambientais do Pará, como leis, decretos, planos, relatórios e indicadores; (3) pesquisa na internet, que consistiu na busca, seleção e análise de informações complementares, como sites oficiais, notícias, vídeos e depoimentos.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever e interpretar o conteúdo dos dados coletados. A técnica de análise de conteúdo envolve três etapas: (1) pré-análise, que consiste na organização e na categorização dos dados conforme os objetivos do estudo; (2) exploração do material, que consiste na codificação e na quantificação dos dados conforme as categorias definidas; (3) tratamento dos resultados, que consiste na interpretação e na discussão dos dados conforme o referencial teórico adotado (GERBIC; STACEY, 2004).

### 3.1 Análise de Resultados e Discussões.

Com base nas leis do Estado do Pará foi possível criar uma matriz com correlacionando as leis com os benefícios que podem ser gerados com a correta promoção e implementação sobre o desenvolvimento sustentável, os ODS, a economia circular, a economia ecológica e o modelo ESG é:

**Quadro 1** – Matriz de análise das leis com a promoção do desenvolvimento sustentável, os ODS, a economia circular, a economia ecológica e o modelo ESG

Lei/Modelo	Desenvolvimento o Sustentável	ODS	Economia Circular	Economia Ecológica	ESG
Lei No. 5.752 de 1993 (Política Estadual de Meio Ambiente)	Define os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão ambiental no estado, visando à conservação e ao uso racional dos recursos naturais.	Contribui para os ODS 6 (Água limpa e saneamento), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 14 (Vida na água) e 15 (Vida terrestre).	Estimula o uso de instrumentos econômicos e fiscais para incentivar o uso eficiente e sustentável dos recursos naturais.	Reconhece o valor dos serviços ecossistêmicos e a importância da participação social na gestão ambiental.	Estabelece critérios e normas para o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras, bem como para a avaliação de impactos ambientais.
Lei No. 6.745 de 2005 (Política Estadual de Recursos Hídricos)	Visa assegurar a disponibilidade e a qualidade dos recursos hídricos para os usos múltiplos, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais.	Contribui para os ODS 6 (Água limpa e saneamento) e 14 (Vida na água).	Promove o uso racional e integrado dos recursos hídricos, bem como a recuperação das áreas degradadas.	Considera os recursos hídricos como um bem público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.	Institui o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composto por órgãos e entidades públicas, usuários e

					organizações da sociedade civil.
Lei No. 7.302 de 2009 (Política Estadual de Florestas)	Tem como objetivo promover o uso sustentável das florestas nativas e plantadas no estado, bem como a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.	Contribui para os ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima), 15 (Vida terrestre) e 17 (Parcerias e meios de implementação)	Incentiva a adoção de sistemas agroflorestais, silvopastoris e agrossilvopastoris, que combinam o cultivo de árvores com outras atividades produtivas.	Reconhece as funções ambientais, sociais, culturais e econômicas das florestas, bem como os direitos dos povos tradicionais que delas dependem.	Cria o Sistema Estadual de Florestas, composto por órgãos públicos, entidades privadas e organizações não governamentais que atuam na área florestal.
Lei No. 8.096 de 2015 (Política Estadual de Resíduos Sólidos)	Estabelece as diretrizes, metas e instrumentos para a gestão integrada dos resíduos sólidos no estado, visando à prevenção e à minimização da geração, ao reaproveitamento, à reciclagem, ao tratamento e à disposição final adequada.	Contribui para os ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 12 (Consumo e produção responsáveis) e 15 (Vida terrestre).	Adota o princípio do poluidor-pagador e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, envolvendo fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.	Considera os resíduos sólidos como um recurso passível de aproveitamento econômico, social e ambiental.	Institui o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, que deve conter as diretrizes, estratégias, ações, metas e indicadores para a gestão dos resíduos sólidos no estado.
Decreto No. 2.239 de 2010 (Sistema Estadual de Licenciamento e outras Autorizações Ambientais - SELA)	Regulamenta o Sistema Estadual de Licenciamento e outras Autorizações Ambientais (SELA), que define os procedimentos, critérios e normas técnicas para o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras no estado.	Contribui para os ODS 6 (Água limpa e saneamento), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 14 (Vida na água) e 15 (Vida terrestre).	Estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas pelos empreendedores, visando à minimização dos impactos ambientais das atividades licenciadas.	Considera os aspectos bióticos, abióticos, socioeconômicos e culturais na análise dos processos de licenciamento ambiental.	Cria o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, que deve conter as informações sobre os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental.
Decreto No. 1.711 de 2009 (Normas para o controle e redução da	Estabelece normas para o controle e redução da emissão de gases de efeito estufa no	Contribui para os ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima) e 17	Determina que as fontes emissoras devem realizar o inventário anual de suas emissões, bem	Reconhece o papel das florestas na regulação do clima e na	Cria o Programa Estadual de Mudanças Climáticas, que

emissão de gases de efeito estufa)	estado, visando à mitigação dos impactos climáticos e à adaptação às mudanças climáticas.	(Parcerias e meios de implementação)	como adotar medidas para reduzi-las ou compensá-las.	prestação de serviços ecossistêmicos, bem como a importância da conservação e do manejo sustentável das mesmas.	deve conter as diretrizes, estratégias, ações, metas e indicadores para o enfrentamento das mudanças climáticas no estado.
Lei Estadual nº 9.665 de 2022 (Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura)	Regulamenta a Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura no Estado do Pará, que visa promover a prática de diversas modalidades aquícolas de maneira sustentável, garantindo uma interação harmoniosa com os ecossistemas e comunidades locais.	Contribui para os ODS 1 (Erradicação da pobreza), 2 (Fome zero e agricultura sustentável), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 12 (Consumo e produção responsáveis) e 14 (Vida na água).	Incentiva a adoção de boas práticas aquícolas, que visem à otimização do uso dos recursos hídricos, à prevenção da poluição, à recuperação das áreas impactadas e à valorização dos subprodutos gerados.	Reconhece a importância da aquicultura para a segurança alimentar, a geração de renda, a conservação da biodiversidade aquática e a manutenção dos serviços ecossistêmicos.	Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, composto por órgãos públicos, entidades privadas e organizações não governamentais que atuam na área aquícola.
Decreto Nº 1636 de 2016 (Fundo para o Desenvolvimento Sustentável da Base Produtiva)	Aprova o Regulamento do Fundo para o Desenvolvimento Sustentável da Base Produtiva do Estado do Pará - CRÉDITO DO PRODUTOR, que tem como objetivo apoiar ações que contribuam para o desenvolvimento sustentável da base produtiva no estado.	Contribui para os ODS 1 (Erradicação da pobreza), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) e 12 (Consumo e produção responsáveis).	Fomenta a adoção de tecnologias limpas, de baixo carbono e de eficiência energética, bem como a recuperação de áreas degradadas e a conservação dos recursos naturais.	Estimula a diversificação da base produtiva, valorizando as potencialidades regionais e locais, bem como a inclusão produtiva dos pequenos produtores rurais.	Cria o Conselho Gestor do Fundo, que é composto por representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil, que devem definir as diretrizes, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo.

Fonte – Elaborado pelo Autores (2023).

Com base no Quadro é possível analisar e discutir os seguintes pontos:

### 1. Modelos Econômicos Alternativos:

- Economia Circular: As leis e decretos do Pará mostram um movimento em direção à economia circular, especialmente através da Lei No. 8.096 de 2015 que incentiva o reaproveitamento e reciclagem de resíduos sólidos, e a Lei No. 7.302 de 2009 que incentiva sistemas agroflorestais, promovendo a utilização eficiente dos recursos naturais.

- Economia Ecológica: As leis destacam a valorização dos serviços ecossistêmicos e o reconhecimento dos recursos naturais como bens públicos e limitados, como visto nas políticas de gestão de recursos hídricos e florestais, alinhando-se com os princípios da economia ecológica.

- Modelo ESG (Ambiental, Social e Governança): As normativas apresentam critérios para o licenciamento ambiental e gestão sustentável, promovendo a responsabilidade ambiental e social, e a boa governança, elementos chave do modelo ESG.

## 2. Iniciativas Pró-Ambientais no Pará:

- Gestão de Resíduos: A Lei No. 8.096 de 2015 estabelece diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos, incentivando a minimização da geração, reaproveitamento, reciclagem, tratamento e disposição final adequada.

- Compras Sustentáveis: Embora não explicitamente mencionado nas leis apresentadas, o fomento à adoção de tecnologias limpas e eficiência energética pelo Decreto N° 1636 de 2016 pode contribuir para práticas de compras sustentáveis.

- Reciclagem: A Lei No. 8.096 de 2015 promove a reciclagem como parte da gestão de resíduos sólidos, adotando o princípio do poluidor-pagador e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

## 3. Desenvolvimento Sustentável e ODS:

- As legislações alinhadas aos ODS incluem temas como gestão de água, conservação da biodiversidade, mitigação das mudanças climáticas, e promoção de práticas sustentáveis na agricultura e na gestão de resíduos.

- O Decreto N° 1636 de 2016, ao fomentar a adoção de tecnologias limpas e a diversificação produtiva, contribui para ODS como a Erradicação da Pobreza (ODS 1) e Trabalho Decente e Crescimento Econômico (ODS 8).

Essa análise aponta que o estado do Pará possui um arcabouço legislativo que busca alinhar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental e social, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A integração dos princípios da economia circular, economia ecológica e modelo ESG nas políticas públicas é um passo positivo para a promoção do desenvolvimento sustentável no estado.

## 4 CONCLUSÃO

Neste estudo, analisou-se a relevância de modelos econômicos alternativos para o desenvolvimento sustentável no estado do Pará. Constatou-se que, em face dos desafios ambientais e sociais presentes na região, modelos econômicos que equilibram crescimento, conservação e equidade são indispensáveis.

O modelo de economia circular foi identificado como uma abordagem viável, enfatizando a reutilização e reciclagem de recursos e propondo um ciclo contínuo de materiais e energia. A implementação bem-sucedida desse modelo pode mitigar a dependência de atividades extrativistas, potencializando a riqueza natural e cultural e incentivando a emergência de negócios sustentáveis.

Por outro lado, a economia ecológica apresenta-se como um paradigma que vê a economia como um subsistema da biosfera, sublinhando a interdependência dos serviços ecossistêmicos. Esta perspectiva salienta a importância de uma abordagem integrada entre os domínios econômico, ecológico e social.

O estabelecimento desses modelos no contexto paraense requer uma reconfiguração na abordagem econômica tradicional, demandando a cooperação e engajamento de múltiplos setores da sociedade.

## 5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938compilada.htm) >. Acesso em: 15 out. 2022.

BRUNDTLAND, G. H. et al. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

BROWN, M. T.; ULGIATI, S. **Emergy-based indices and ratios to evaluate sustainability: monitoring economies and technology toward environmentally sound innovation**. *Ecological Engineering*, v. 9, n. 1-2, p. 51-69, 1997. DOI: [10.1016/S0925-8574(97)00033-5].

DALY, H. E.; FARLEY, J. **Ecological Economics: Principles and Applications**. 2. ed. Washington: Island Press, 2011.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Towards the circular economy: Economic and business rationale for an accelerated transition**. Cowes: Ellen MacArthur Foundation, 2013.

ELLWANGER, Joel, Henrique; BRUNA, Kulmann-Leal; VALÉRIA DE LIMA, Kaminski; JACQUELINE MARÍA, . **Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health**. *Anais Da Academia Brasileira De Ciências*, 2020. DOI: 10.1590/0001-3765202020191375.

GERBIC, P.; STACEY, E. **A purposive approach to content analysis: Designing analytical frameworks**. *Internet and Higher Education*, v. 7, n. 1, p. 15-29, 2004. DOI: [10.1016/J.IHEDUC.2004.12.003].

IBGE. **Amazônia Legal. 2022**. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20Legal%20%C3%A9%20dividida,Amap%C3%A1%20Tocantins%20e%20Mato%20Grosso>. Acesso em: 15 out. 2023.

IBRAM. **Desempenho da indústria da mineração do Brasil em 2021**. Disponível em <https://ibram.org.br/mineracao-em-numeros/> . Acesso em: 15 out. 2023.

IMAZON. **Desmatamento chega a 810 km<sup>2</sup> na Amazônia Legal em março de 2021**, aponta Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-chega-a-810-km%C2%B2-na-amazonia-legal-em-marco-de-2021-aponta-imazon/>. Acesso em: 15 out. 2023.

KPMG. The time has come: **The KPMG Survey of Sustainability Reporting**. 2020.

LEROY, P.; NELISSEN, N. J. M. **The paradigm shift in environmental policy research**. In: LENSCHOW, A. (Ed.). *Environmental policy integration: greening sectoral policies in Europe*. Londres: Earthscan, 2002. p. 213-232. DOI: [10.1007/978-94-015-9958-0\_11].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015.

PARÁ. Lei No. 5.752 de 26 de agosto de 1993. **Estabelece a Política Estadual de Meio Ambiente**. Belém, PA, 1993.

PARÁ. Lei No. 6.745 de 05 de maio de 2005. **Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Belém, PA, 2005.

PARÁ. Lei No. 7.302 de 17 de julho de 2009. **Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas**. Belém, PA, 2009.

PARÁ. Lei No. 8.096 de 01 de janeiro de 2015. **Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos**. Belém, PA, 2015.

PARÁ. Decreto No. 2.239 de 22 de março de 2010. **Regulamenta o Sistema Estadual de Licenciamento e outras Autorizações Ambientais (SELA)**. Belém, PA, 2010.

PARÁ. Decreto No. 1.711 de 25 de novembro de 2009. **Estabelece normas para o controle e redução da emissão de gases de efeito estufa**. Belém, PA, 2009.

PORTNEY, P. R. **Public Policies for Environmental Protection**. 3. ed. Nova York: Routledge, 2016. DOI: [10.4324/9781315651477].

SAES, B. M.; ROMEIRO, A. R.. **O debate metodológico na economia ecológica: indefinição ou pluralismo?**. *Nova Economia*, v. 28, n. 1, p. 127–153, jan. 2018.

## CADEIA DE VALOR NA PRODUÇÃO CACAUEIRA DE MEDICILÂNDIA, PARÁ: IMPACTOS NA AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE

**Kiânya Granhen Imbiriba**

Universidade da Amazônia – UNAMA

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

**Sérgio Castro Gomes**

Universidade da Amazônia – UNAMA

[sergio.gomes@unama.com](mailto:sergio.gomes@unama.com)

**Adão Maximiliano de Souza Regis**

Universidade da Amazônia - UNAMA

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

**Rogério Ferreira Lourenço**

Universidade da Amazônia - UNAMA

[rogeriolourenco@adepara.pa.gov.br](mailto:rogeriolourenco@adepara.pa.gov.br)

**Resumo:** O Brasil é o sexto maior produtor de cacau no mundo. No Brasil, em específico no estado do Pará, concentra-se 51% da produção cacaueira nacional, destacando-se o município de Medicilândia, localizado na região oeste do Estado do Pará. O cacau é de considerável importância econômica e social para milhões de agricultores rurais, especialmente nos países em desenvolvimento. As amêndoas desta planta são aplicadas na produção de chocolate e são apreciadas mundialmente por seu sabor, valor nutritivo e propriedades medicinais. O estudo tem como objetivo analisar o processo produtivo e os atores envolvidos no processo desenvolvidos para o fortalecimento da lavoura cacaueira do município de Medicilândia da região oeste do Pará. A metodologia deste artigo envolve uma pesquisa quali-quantitativa através da coleta de dados via questionários aplicados entre produtores da região e revisão bibliográfica. O município possui uma área plantada de 44.141 hectares de cacau, com uma produção de 51.349 toneladas de amêndoas e uma produtividade média de 1.163 kg/ha. Esses números contrastam com a média nacional, que é de 85.000 hectares, 41.482 toneladas e 581 kg/ha. Com base na análise observou-se que os produtores entrevistados se identificaram com a prática da agricultura familiar, bem como tinham clara a percepção de que a sua produção cacaueira está contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável na região da Transamazônica. Como principais resultados, observou-se o entendimento da Cadeia de Valor e Sustentabilidade para a Agricultura Familiar envolvida no processo, com



desafio a implantação da prática na rastreabilidade, fator fundamental para o desenvolvimento local com geração de maior valor agregado à produção e aumento da renda.

**Palavras-Chave:** Cadeia de Valor. Cacau. Sustentabilidade. Produção. Medicilândia. Agricultura Familiar.

**Eixo:** Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

## 1 INTRODUÇÃO

O cacau, identificado cientificamente como *Theobroma Cacao L.*, é uma planta nativa da América Tropical, cultivada há milênios por povos indígenas. Suas amêndoas são primordialmente utilizadas na produção de chocolate, que é mundialmente valorizado não apenas por seu sabor, mas também por seu valor nutritivo e propriedades medicinais (LASS, 1985). O Brasil se destaca como o sexto maior produtor de cacau no cenário global. Especificamente, o estado do Pará, e mais precisamente o município de Medicilândia, é um epicentro dessa produção, concentrando 51% da produção nacional.

A produção de cacau em Medicilândia é predominantemente oriunda da agricultura familiar, que desempenha um papel crucial na promoção da segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental da região. Esta forma de agricultura não apenas garante a manutenção de práticas agrícolas sustentáveis, mas também fortalece a economia local, proporcionando emprego e renda para inúmeras famílias (ICCO, 2023; CEPLAC, 2020).

Medicilândia, reconhecida como o principal produtor municipal de cacau do Brasil, tem se destacado por adotar várias iniciativas inovadoras. Estas incluem o beneficiamento primário do cacau, a rastreabilidade, a certificação e a verticalização da cadeia produtiva. Dentro deste contexto, surge a seguinte problemática: Quais são os impactos da produção cacauera no município de Medicilândia, Pará, sobre a agricultura familiar e a sustentabilidade local? O estudo tem como objetivo geral analisar o processo produtivo e os atores envolvidos no processo desenvolvidos para o fortalecimento da lavoura cacauera do município de Medicilândia da região oeste do Pará. Os objetivos específicos da pesquisa englobam revisão bibliográfica abrangente sobre a produção cacauera e seus impactos socioambientais, coleta e análise de dados sobre a produção local e entrevistas com produtores e representantes de instituições ligadas ao setor cacauero.

O estudo inseriu sua análise fundamentada em três pilares principais: o desenvolvimento rural sustentável (DRS), os sistemas agroflorestais (SAFs) e a cadeia de valor (CV). O DRS é um conceito que engloba as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento rural, visando melhorar as condições de vida dos agricultores familiares e preservar os recursos naturais (KHAN et al., 2019). Os SAFs, por sua vez, são estratégias de manejo do solo que integram árvores, cultivos e/ou animais, sendo o cacau uma opção recomendada para a região amazônica (CAIO, 2001). A cadeia de valor do cacau é complexa e multifacetada, envolvendo uma variedade de atores, desde pequenos agricultores até grandes organizações multinacionais (CARLOS, 2021). Está se tornando prática prioritária a necessidade de valorização ambiental como respostas das empresas por suas atividades econômicas, pois existem pressões internacionais de consumidores,

governo, e demais partes interessadas sobre os impactos ambientais de distintas atividades produtivas (ANTONETTI; MARCHI; DI MARIA, 2017).

## **2 DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (DRS), SISTEMAS AGROFLORESTAIS (SAFs) E CADEIA DE VALOR (CV)**

Este estudo realiza uma análise profunda da cacauicultura em Medicilândia e região, explorando diversos aspectos cruciais da produção e comercialização do cacau. Central para essa análise é a incorporação de conceitos como desenvolvimento rural sustentável (DRS), sistemas agroflorestais (SAFs) e cadeia de valor (CV) (PERTICAS E FLOREA, 2015; AQUINO e SCHNEIDER, 2015).

O DRS é apresentado como uma resposta crítica ao modelo convencional de desenvolvimento rural, que, ao longo dos anos, resultou em uma série de problemas socioambientais, incluindo a degradação do solo, perda de biodiversidade e contaminação das águas (PERTICAS E FLOREA, 2015). Em contraste, o DRS propõe uma abordagem holística que dá ênfase à diversidade cultural, valorização dos saberes locais, gestão racional dos recursos e uma participação mais ativa e democrática dos agricultores familiares nos processos decisórios (AQUINO e SCHNEIDER, 2015).

Os SAFs são destacados como sistemas integrados que combinam árvores, culturas agrícolas e, em alguns casos, animais, criando um ecossistema produtivo e sustentável (MONTAGNINI, 1992; EMBRAPA, 2014). Dentro deste contexto, o cacau, devido à sua adaptabilidade às condições da Amazônia, é identificado como uma cultura ideal para SAFs. Contribuindo significativamente para a conservação ambiental e a biodiversidade (VENTURIERI, 2019; EMBRAPA, 2014).

A análise da cadeia produtiva do cacau é outra dimensão crucial deste estudo. Esta cadeia, que abrange desde a produção inicial até o consumo final, é complexa e envolve uma variedade de agentes econômicos, desde produtores individuais até grandes indústrias processadoras (GOTIJO, 2020). No entanto, esta cadeia enfrenta desafios significativos, como a volatilidade dos preços internacionais e as dificuldades enfrentadas pelos produtores, como acesso limitado ao crédito e falta de infraestrutura (SILVA, 2015). Para superar esses desafios, são propostas várias estratégias, incluindo o beneficiamento primário, a rastreabilidade e a certificação. Estas estratégias têm o potencial de agregar valor à produção cacauceira, garantindo qualidade, transparência e sustentabilidade (SENA, 2011; PÉREZ, 2020; OFFEI, 2020).

Em resumo, este referencial teórico oferece uma visão abrangente e detalhada dos principais conceitos e desafios associados à cacauicultura em Medicilândia e região, servindo como base para análises e discussões mais aprofundadas no decorrer do estudo.

### **2.1 Produção Cacaueira em Medicilândia**

O município de Medicilândia, conhecido como “Capital Nacional do Cacau”, abrange uma área de 8.273 km<sup>2</sup> e segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a população no Censo de 2022 era de 27.077 pessoas, das quais 65% são residentes no território rural

do município. A economia multifacetada de Medicilândia constitui um objeto de estudo interessante.

A economia deste município, profundamente ligada à agricultura familiar, tem o cacau como seu principal foco. Introduzido no início dos anos 1970 pelo Projeto de Colonização da Transamazônica (PCT), o objetivo era estimular o desenvolvimento da região amazônica, distribuindo lotes rurais a agricultores familiares de vários estados brasileiros. O PCT, com uma visão inovadora, propôs um sistema agroflorestal harmonioso onde o cacau seria cultivado juntamente com outras culturas e espécies nativas. No entanto, muitos colonos enfrentaram desafios significativos, como falta de infraestrutura, crédito e assistência técnica, levando alguns a abandonar seus lotes apesar do mercado próspero (SILVA, 2018). Ainda assim, alguns persistiram no cultivo de cacau em Medicilândia, beneficiando-se dos solos férteis da região com capacidades únicas de retenção de água, ideais para o cultivo de cacau. Estes agricultores mais tarde receberam apoio institucional crucial da CEPLAC, SEDAP e EMATER.

Atualmente, Medicilândia é o maior produtor isolado de cacau do Brasil. Segundo dados do IBGE (2023), o município possui uma área plantada de 44.141 hectares de cacau, com uma produção de 51.349 toneladas de amêndoas e uma produtividade média de 1.163 kg/ha. Esses números contrastam com a média nacional, que é de 85.000 hectares, 41.482 toneladas e 581 kg/ha. A produção cacauzeira em Medicilândia é realizada por cerca de 283 produtores familiares, que possuem em média 4 hectares de cacau cada um. A maior parte da produção é vendida in natura para a Bahia, o principal mercado comprador do país (CEPLAC, 2020).

A Tabela 1 mostra a evolução da área plantada, da produção e da produtividade do cacau em Medicilândia e no Brasil, no período de 2010 a 2020.

**Tabela 01** – Evolução da cacauicultura no Brasil e Medicilândia no período de 2010-2020

Ano	Brasil			Medicilândia		
	Área Plantada (ha)	Produção (ton)	Produtividade (kg/ha)	Área Plantada (ha)	Produção (ton)	Produtividade (kg/ha)
2010	105.419	57.893	769	29.640	21.145	1.000
2011	84.866	63.739	751	30.282	22.467	1.000
2012	122.574	67.299	762	32.487	23.897	1.000
2013	126.651	79.797	874	32.675	26.620	1.180
2014	142.179	87.030	846	42.068	36.713	1.141
2015	164.404	106.051	860	40.412	36.713	1.140
2016	175.167	85.826	661	41.574	38.569	791
2017	174.596	116.536	882	41.574	38.569	1.217
2018	174.019	116.100	901	41.574	38.569	1.061
2019	140.891	129.318	918	48.578	44.101	1.014
2020	150.066	144.663	964	50.835	44.141	1.136
<b>Média</b>	<b>141.894</b>	<b>95.841</b>	<b>835</b>	<b>39.245</b>	<b>33.773</b>	<b>1.062</b>

Fonte: PAM, IBGE (2023).

A Tabela 1 mostra que a área plantada e a produção do cacau em Medicilândia cresceram de forma constante no período analisado, enquanto que no Brasil houve uma oscilação desses indicadores. A produtividade do cacau em Medicilândia é superior à média nacional, demonstrando a eficiência e a competitividade dos produtores da região.

A produção de cacau em Medicilândia utiliza sistemas agroflorestais (SAFs) que misturam cacau com outras espécies e culturas. Os SAFs mais frequentes combinam cacau com frutíferas como banana, cupuaçu e açaí, que dão sombra ao cacau e geram renda extra. Há também a combinação de cacau com árvores madeireiras, como mogno e ipê, que oferecem sombra e conservam a biodiversidade. Além disso, alguns SAFs integram o cacau com culturas como mandioca e milho, que alimentam e aumentam a renda dos produtores, e melhoram a fertilidade do solo (EMBRAPA 2014).

Os produtores entrevistados afirmaram que os SAFs trazem diversos benefícios para a sua produção e para o seu bem-estar; bem como que os SAFs permitem aproveitar melhor o espaço e os recursos disponíveis; diversificar a produção e a renda; melhorar a qualidade do cacau; controlar as pragas e as doenças; proteger o solo contra a erosão; reduzir os custos de produção; garantir a segurança alimentar; e preservar o meio ambiente.

## 2.2 Beneficiamento Primário do Cacau

O beneficiamento primário do cacau envolve etapas meticulosas, desde a colheita, onde é vital evitar danos aos frutos e garantir a colheita no momento adequado, até a seleção baseada na maturação e tipo de fruto (HÜHN, 2017). A quebra do cacau exige uma abertura habilidosa dos frutos e uma separação cuidadosa das amêndoas, mantendo padrões rigorosos de higiene (OSEI-WUSU, 2020). A fermentação, uma reação complexa influenciada por micro-organismos, ocorre em condições controladas, com monitoramento constante de parâmetros como pH e temperatura (OSEI-WUSU, 2020). A secagem, a etapa final, visa reduzir o teor de umidade das amêndoas, sendo realizada em ambientes específicos e monitorada para garantir a qualidade do produto (OSEI-WUSU, 2020).

Os produtores entrevistados relataram que realizam o beneficiamento primário do cacau em suas propriedades, seguindo as orientações técnicas da EMATER e da Secretaria Municipal de Agricultura. Os produtores informaram que o beneficiamento primário é uma etapa fundamental para garantir a se diferenciando dos demais produtores. Apesar da percepção geral de que o beneficiamento primário é uma atividade trabalhosa e demorada, o resultado final é bem satisfatório.

## 2.3 Rastreabilidade e Certificação do Cacau

A rastreabilidade e a certificação do cacau são fundamentais para a valorização da produção e o fortalecimento dos produtores na cadeia produtiva. Segundo TEJOS et al. (2023), a rastreabilidade permite um acompanhamento detalhado da trajetória das amêndoas de cacau, enquanto a certificação garante que o cacau foi cultivado seguindo padrões rigorosos de qualidade e sustentabilidade. Ambas as estratégias, asseguram ao consumidor que o cacau foi produzido respeitando direitos trabalhistas e o meio ambiente, abrindo portas para mercados diferenciados e oferecendo suporte técnico de qualidade.

Nos mercados nacionais e internacionais, a demanda por práticas transparentes e sustentáveis está crescendo, pois os consumidores estão cada vez mais preocupados com questões socioambientais valorizam especialmente o cacau da Amazônia por suas características únicas. No

entanto, 78% dos produtores entrevistados ainda não adotam programas de rastreabilidade, o que é preocupante, especialmente considerando ameaças como a praga da Moníliase do cacau.

A adoção da rastreabilidade, especialmente através de tecnologias como blockchain, como sugerido por TEJOS et al. (2023), poderia melhorar significativamente a qualidade, segurança e transparência da produção. Apesar das lacunas na rastreabilidade, Medicilândia tem presenciado iniciativas inovadoras, como produtos com certificação orgânica, reforçando a importância da integração de tecnologias modernas na cadeia produtiva do cacau (TEJOS et al., 2023).

## 2.4 Verticalização da Cadeia Produtiva do Cacau

A verticalização da cadeia produtiva do cacau, que envolve o engajamento dos produtores em todas as etapas, desde o processamento até a comercialização, é crucial tanto nacional quanto internacionalmente (Gontijo, 2020). Esta estratégia permite aos produtores exercer maior controle sobre o valor agregado de seus produtos, reduzindo a dependência de intermediários. Ao adotar essa abordagem, os produtores não apenas aumentam suas receitas, mas também têm a oportunidade de diversificar e inovar, atendendo à demanda por produtos sustentáveis e únicos (Gontijo, 2020). Na Amazônia, a verticalização promove a industrialização local do chocolate, alinhando-se à preferência dos consumidores por produtos autênticos e sustentáveis. O chocolate, derivado do cacau, é um produto de alto valor agregado, com uma variedade impressionante de tipos e sabores, destacando-se no mercado global (Gontijo, 2020).

Na verticalização da cadeia produtiva do cacau em Medicilândia, 78% dos produtores entrevistados participam de atividades voltadas à industrialização local do chocolate. Os produtores possuem percepção positiva acerca da verticalização da cadeia produtiva do cacau, citando como benefícios: maior parcela do valor final do produto; redução da dependência dos intermediários e das indústrias processadoras; diversificação da produção; e, geração de novos produtos por meio da diferenciação e da inovação. Aos produtores entrevistados, a verticalização da cadeia produtiva do cacau estimula a industrialização local do chocolate em Medicilândia, gerando emprego, renda e desenvolvimento regional.

Os resultados obtidos nesta pesquisa mostram que Medicilândia possui um modelo de produção cacauífera familiar e sustentável, que se baseia no uso de sistemas agroflorestais diversificados e adaptados às condições locais; no beneficiamento primário adequado das amêndoas; e, na verticalização da cadeia produtiva do cacau por meio da industrialização local do chocolate. Neste processo, o único fator relevante que é necessário fortalecer é a prática da rastreabilidade, que contribuirá de forma decisiva na certificação do cacau orgânico e de qualidade. Esses resultados serão comparados e contrastados com os conceitos teóricos de DRS, SAFs e CV, mostrando as contribuições deste trabalho para o tema da pesquisa.

## 3 METODOLOGIA

A metodologia empregada neste artigo foi estudo de caso adotando uma abordagem quali-quantitativa, baseada em dados secundários e entrevistas com produtores de cacau e representantes de instituições ligadas ao setor cacauífera em Medicilândia. Os dados secundários foram obtidos de fontes oficiais como IBGE, CEPLAC e ADEPARÁ. Foi adotado o critério de

conveniência para seleção da amostra haja vista que houve um curto espaço de tempo para apresentação do artigo, escassez de recursos humano e financeiro e consonante a isso foram realizar entrevistas com 10 produtores de cacau, levando em consideração fatores como localização, tamanho da propriedade, sistema de produção, tempo para aplicação e participação em associações ou cooperativas. As entrevistas seguiram com roteiro semiestruturado, abordando temas como história da lavoura cacauzeira, práticas de manejo, beneficiamento primário, rastreabilidade, certificação e verticalização da produção. O objetivo das entrevistas foi complementar e contrastar as informações obtidas junto aos produtores, bem como explorar as ações e projetos desenvolvidos por essas instituições para o fortalecimento da lavoura cacauzeira na região.

Os dados coletados foram organizados e analisados por meio de estatística descritiva e técnicas de análise de conteúdo. É realizada também a pesquisa documental, pela utilização de dados obtidos em órgãos anuentes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além da revisão bibliográfica, elencou-se os dados estatísticos disponíveis sobre produção, processamento e tendências de mercado. Com base na revisão das informações de produção da agricultura familiar.

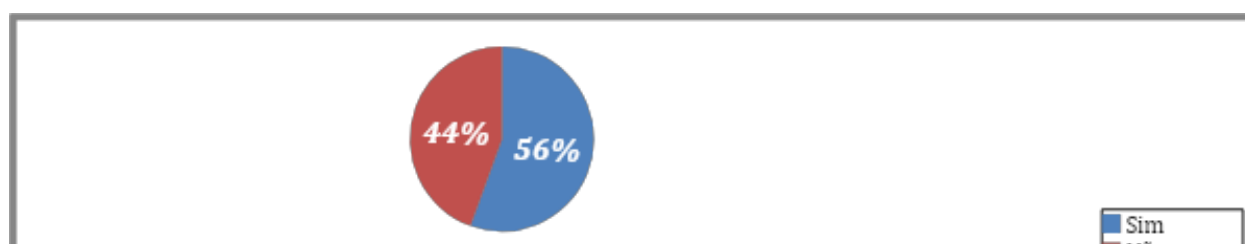
Por fim foram obtidos dados através de entrevistas com os produtores da região, discutidas as possibilidades de correlação das informações obtidas sob a abordagem do setor produtivo da região na produção cacauzeira – considerando as particularidades locais - com outros campos do conhecimento tais como a gestão, desenvolvimento e coordenação de políticas públicas e peculiaridades da produção.

#### 4 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÕES

A aplicação de um questionário como base de uma entrevista semiestruturada permitiu obter dados relevantes de forma objetiva e clara, direcionado especificamente à produção cacauzeira no município de Medicilândia, Pará. Todos os produtores entrevistados se identificaram com a prática da agricultura familiar, bem como tinham clara a percepção de que a sua produção cacauzeira está contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável na região da Transamazônica.

Em relação à questão organizacional, 56% dos produtores entrevistados fazem parte de uma associação local, na sua grande maioria a Cooperativa dos Produtores Rurais da Transamazônica (COOPTRANS). Durante a entrevista, os produtores cooperados destacaram que a COOPTRANS os tem ajudado a enfrentar desafios, buscar oportunidades e alcançar objetivos que, de outra forma, seriam mais difíceis de alcançar individualmente.

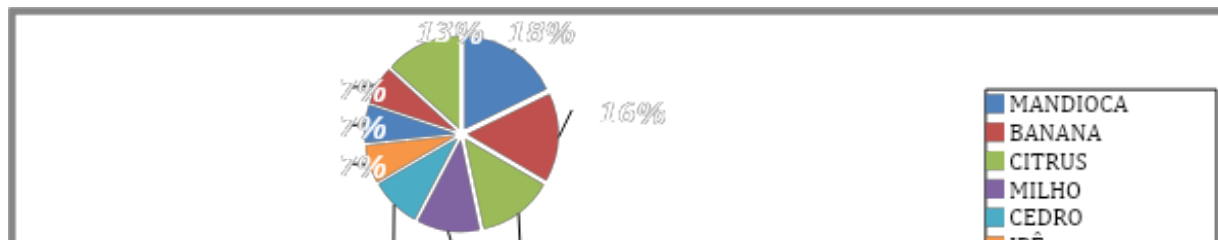
**Gráfico 01** – Participa de alguma organização de produtores de cacau em Medicilândia?



Elaboração – Os autores (2023).

Os sistemas agroflorestais são utilizados na produção cacauceira por 89% dos produtores entrevistados. O Gráfico 2 indica a diversificação existente nas culturas agrícolas e espécies florestais utilizadas no consórcio com a produção cacauceira.

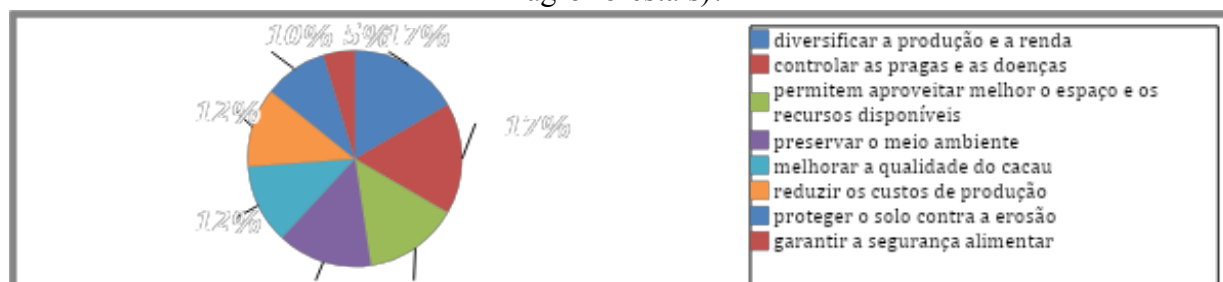
**Gráfico 02** – Sistemas agroflorestais consorciados com a cultura do cacau



Elaboração – Os autores (2023).

Sobre os benefícios dos sistemas agroflorestais, a diversificação da renda e o controle de pragas foram os mais citados, conforme o Gráfico 3. Percebe-se que os produtores entrevistados valorizam bastante a prática dos sistemas agroflorestais, e já se apropriaram das técnicas relacionadas, sobretudo por entenderem que além do cacau, outras culturas agrícolas e espécies florestais produzirão renda.

**Gráfico 03** – Quais os benefícios percebidos ao plantar mais de uma espécie (sistemas agroflorestais)?



Elaboração – Os autores (2023).

O beneficiamento primário é aplicado por 67% dos produtores entrevistados, e segundo estes, a obtenção de melhores preços no mercado e a garantia da qualidade dos produtores foram os principais benefícios percebidos desta prática (Gráfico 4).

**Gráfico 04** – Benefícios obtidos com o beneficiamento primário



Elaboração – Os autores (2023).

Apenas 22% dos produtores entrevistados participam de programas de rastreabilidade e certificação do cacau orgânico e de qualidade, o que indica uma séria deficiência nesta cadeia produtiva local. Para estes produtores a transparência, a confiabilidade e a segurança do produto foram os fatores mencionados da importância da prática da rastreabilidade (Gráfico 5).

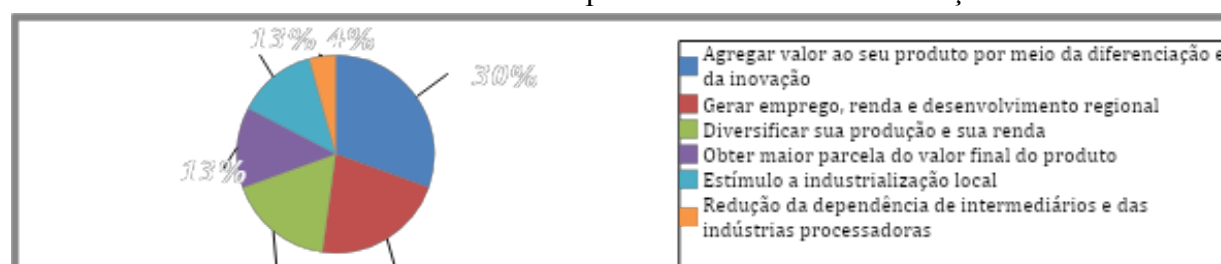
**Gráfico 05 – Benefícios identificados com a prática da rastreabilidade**



Elaboração – Os autores (2023).

A verticalização da cadeia produtiva do cacau por meio da industrialização local do chocolate é adotada por 78% dos produtores entrevistados. A agregação de valor produto por meio da diferenciação e da inovação foi o benefício mais citado com a prática da verticalização (Gráfico 6).

**Gráfico 06 – Benefícios percebidos com a verticalização**



Elaboração – Os autores (2023).

Em relação à assistência técnica, 56% dos produtores entrevistados são assistidos pela EMATER e pela Secretaria de Agricultura Municipal. No que tange a programas de crédito para a produção rural apenas 22% recebem esse benefício governamental advindos do Banco da Amazônia e do Banco do Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico das sociedades, e especificamente o desenvolvimento do setor agrícola, tem sido historicamente analisada apenas à luz da rentabilidade ou lucratividade das cadeias produtivas e da busca incessante por superávits produtivos como fonte de investimento e rentabilidade.

Com base da problemática, a Gestão Pública vem tomando medidas para frear a possível chegada do fungo conhecido como vassoura de bruxa na região norte da Amazônia, por enquanto os órgãos anuentes têm feito processo de monitoramento, necessitando de eficácia da gestão pública em relação a produção do produto na região. Entretanto quando se redige este artigo, todo arcabouço produtivo nacional é questionado interna e internacionalmente pelos reflexos indesejáveis desse pensamento. O assustador crescimento do desmatamento na Amazônia brasileira com seus impactos profundos sobre a floresta, suas espécies nativas e o equilíbrio ambiental global incitam a procura por novas soluções de desenvolvimento, mais sustentáveis sob a ótica das pessoas e dos biomas.



De acordo com o objetivo proposto, ressaltamos a importância da discussão e propostas de alternativas para a ocupação responsável dos solos, que conciliem padrões produtivos e conservativos para a geração de renda e bem-estar social para as populações deve ser o objetivo de qualquer política pública para a agricultura e o desenvolvimento rural das regiões agrícolas. O antigo paradigma produtivo encontra-se em seu ocaso, e as ferramentas para o desenvolvimento do novo já estão disponíveis, baseadas em soluções particulares, voltadas a populações específicas, com características territoriais e culturais próprias, observadas suas necessidades históricas e aspirações individuais. Com base na análise observou-se que os produtores entrevistados se identificaram com a prática da agricultura familiar, bem como tinham clara a percepção de que a sua produção cacaueteira está contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável na região da Transamazônica.

Os resultados deste estudo revelam que os produtores entrevistados em Medicilândia têm plena consciência da importância da cultura do cacau no município, destacando principalmente o impactando na economia local e sua verticalização para o mercado nacional e internacional, a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento social da região. Durante a aplicação dos questionários, evidenciou a percepção dos produtores ao dinamismo da cadeia produtiva, uma vez que destacaram a questão do beneficiamento próprio da amêndoa do cacau, agregando valor ao produto. Além disso, destacaram os benefícios da utilização de sistemas agroflorestais como meio de qualificar e quantificar a produção do cacau, bem como gerar renda com outras culturas de ciclo curto (como mandioca e milho), ciclo longo (citros) e florestais (ipê e mogno). Como principais resultados, observou-se o entendimento da Cadeia de Valor e Sustentabilidade para a Agricultura Familiar envolvida no processo, com desafio a implantação da prática na rastreabilidade, fator fundamental para o desenvolvimento local com geração de maior valor agregado à produção e aumento da renda.

## 6 REFERÊNCIAS

ANTONETTI, R.; MARCHI, V.; DI MARIA, E. Governing offshoring in a stringent environmental policy setting: Evidence from Italian manufacturing firms. **Journal of Cleaner Production**, n. 155, p. 103-113. 2017.

AQUINO, J. R. de; SCHNEIDER, S. **O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro**. In: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

CAIO, M. et al. **Sistemas agroflorestais com o cacaueteiro como alternativa sustentável para uso em áreas desmatadas, no estado de Rondônia, Brasil**. Revista Brasileira de Agroecologia, v. 14, n. 3, p. 109-120, 2001.

CARLOS, J. R.; HOLMES, R. E. **Local public-private partnerships to promote innovation in agricultural value chains: the case of cocoa in Colombia**. Revista De Economia E Sociologia Rural, v. 60, 2021.

CEPLAC. **Boletim estatístico da CEPLAC: cacau. Ilhéus: CEPLAC, 2020.** Disponível em: [http://www.ceplac.gov.br/paginas/estatisticas/boletim\\_estatistico\\_cacau.htm](http://www.ceplac.gov.br/paginas/estatisticas/boletim_estatistico_cacau.htm). Acesso em: 17 jun. 2023.

EMBRAPA. **Cacau na Amazônia: sistemas agroflorestais, beneficiamento e qualidade.** Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/amazonia-oriental/cacau-na-amazonia>. Acesso em: 17 jun. 2023.

EMBRAPA. **Sistemas agroflorestais: a agropecuária sustentável.** Brasília: Embrapa, 2014. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/87232/1/Cartilha-SAFs.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

GONTIJO, F. J. C. **A cadeia produtiva do cacau brasileiro sob a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável.** Repositorio.enap.gov.br, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6165>. Acesso em: 11 set. 2023.

HÜHN, T.; KUSCHEL, B. **Cocoa fruit processing methods and cocoa products obtained by the same.** 2017. Disponível em: <https://www.freepatentsonline.com/EP3114939.html>. Acesso em: 17 jul. 2023.

IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/medicilandia/panorama>. Acesso em: 31 ago.2023.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.** 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1613>. Acesso em: 31 ago. 2023.

ICCO. **Organização Mundial do Cacau.** Produção de Amêndoas de Cacau. 2023. Disponível em: <https://www.icco.org/statistics/>. Acesso em: 31 ago. 2023.

KHAN, S. Y. **Desenvolvimento Rural Sustentável.** In: YASSER, Q. R. (Ed.). Handbook of Research on Rural Sociology and Community Mobilization for Sustainable Growth. Hershey: IGI Global, 2019. p. 296-311.

MONTAGNINI, F. et al. **Sistemas Agroflorestais: Princípios y aplicaciones en los tropicos.** San Jose: IICA, 1992.

OFFEI, E. et al. **Smallholder participation and procedural compliance with sustainable cocoa certification programs.** *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 44, n. 1, p. 54-87, 2020.  
OSEI-WUSU, A.; DANSO-BOATENG, E. **Cocoa processing and chocolate manufacture. (Ed.). Cocoa production and processing technology.** Cham: Springer, 2020.

PÉREZ, M. et al. **Traceability, authenticity and sustainability of cocoa and chocolate products: a challenge for the chocolate industry.** *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, v. 1, n. 15, p. 1-15, 2020.

SENA, B. **A importância do cacau para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.** Brasília: BNDEs, 2011.

SILVA, A. F. et al. **Cacauicultura familiar em Medicilândia (PA): um estudo de caso sobre a produção sustentável de cacau na Amazônia brasileira.** Cadernos de Agroecologia, v. 13, n. 1, p. 1-6, 2018.

SILVA, A. F. et al. **Cadeia produtiva do cacau e chocolate: perfil e desafios.** Artigo publicado no 53º Congresso da SOBER, 2015.

TEJOS, R. A. G. et al. **Blockchain aplicado à rastreabilidade da cadeia produtiva do cacau da Amazônia.** Revista Brasileira de Engenharia de Produção, v. 9, n. 2, p. 1-16, 2023.

VENTURIERI, A.; RONCA, P.; MORAES, M. **O potencial dos sistemas agroflorestais de cacau para mitigar as mudanças climáticas na Amazônia brasileira.** Revista de Agricultura Neotropical, v. 6, n. 2, p. 1-10, 2019.

## CIDADES SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE DADOS A PARTIR DO BARÔMETRO DA SUSTENTABILIDADE

**Valdeni da Conceição Farias**

Universidade da Amazônia

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

**Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho**

Universidade da Amazônia

[mario.vasconcellos@unama.br](mailto:mario.vasconcellos@unama.br)

**Resumo:** Neste artigo, realiza-se uma análise comparativa do índice de sustentabilidade no estado do Pará com base nas informações coletadas através do Barômetro da Sustentabilidade (BS), abrangendo todas as 12 Regiões de Integração e seus 144 municípios. Essa ferramenta adota uma abordagem bidimensional para avaliar o nível de sustentabilidade tanto em nível municipal quanto estadual, através da combinação de indicadores ambientais, econômicos e sociais. Trata-se de uma pesquisa quantitativa. Os resultados revelam que mais de 50% dos municípios paraenses mostram um potencial específico para se tornarem cidades sustentáveis. Contudo, também evidenciaram a necessidade urgente de políticas públicas mais estrategicamente direcionadas à promoção da sustentabilidade em níveis regionais e locais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Região de Integração. Município. Cidades Sustentáveis.

### 1 INTRODUÇÃO

Cidades têm papel fundamental no avanço do desenvolvimento sustentável global devido à urbanização crescente. Estima-se que até 2050, 90% do crescimento urbano acontecerá em países em desenvolvimento, levando 70% da população mundial para áreas urbanas.

Nosso Futuro Comum de 1987 liderado por Gro Harlem Brundtland definiu o conceito de desenvolvimento sustentável e metas globais. A Agenda 2030, adotada por 193 países na Cúpula da ONU em 2015, incluindo o Brasil, guia políticas públicas globais.

A Agenda 2030 delineou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), abrangendo diversos pilares da sustentabilidade, que englobam aspectos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais. Esses objetivos são acompanhados por um total de 169 metas específicas, as quais são monitoradas com base em indicadores estabelecidos para garantir a concretização desses objetivos ao longo do tempo.

Dessa forma, esta pesquisa compara o índice de sustentabilidade de 144 municípios do Pará, usando dados do Barômetro da Sustentabilidade (BS) de 2022. O BS usa indicadores ambientais, econômicos e sociais para avaliar a sustentabilidade em níveis municipal e estadual.

No Estado do Pará, parte da Amazônia, com uma população de aproximadamente 8.116.132 habitantes e densidade demográfica de cerca de 6,51 habitantes por km<sup>2</sup>, o IDH é 0,69 e o Índice de Gini é 0,44 (IBGE, 2022). A taxa de pobreza atinge 43,14%, segundo o Mapa da Pobreza de 2022. A análise de cenário serve de base para comparar o nível de sustentabilidade entre os municípios.

O Estado do Pará apresenta potencial significativo para o alcance da sustentabilidade? Dessa forma a pesquisa foca no potencial do Estado para alcançar a sustentabilidade, identificando características sustentáveis em cada local e analisando os indicadores nas 12 Regiões de Integração. A intenção é subsidiar políticas públicas visando à sustentabilidade local.

O crescimento da migração para áreas urbanas traz desafios complexos, como infraestrutura, exploração de recursos, habitação, saneamento e saúde. Estratégias dos gestores são necessárias para melhorar o bem-estar urbano, conforme destacado por Ferreira (2021).

O trabalho está dividido em seis seções: introdução contextualizando o estudo, referências teóricas, metodologia quantitativa, resultados e discussões com análises de dados, considerações finais com principais resultados e recomendações para pesquisas futuras, e referências utilizadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Farah (2021) define política pública com duas ideias-chave: a primeira destaca a busca ativa de alterar a realidade por meio de objetivos estatais, enquanto a segunda ressalta que as decisões são influenciadas não apenas por valores, mas também pelo impacto direto das políticas na prática.

Assim, Santos (2018) enfatiza o papel da sociedade na criação de soluções para os desafios enfrentados pelo Estado, visando estabelecer políticas urbanas sustentáveis.

A discussão sobre Cidades Sustentáveis só tomou vulto na década de 90, graças aos impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II. Nesse contexto, Barbieri (2000) destaca que a Agenda 21, originada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, serve de base para agendas nacionais e locais, enfatizando o papel das autoridades locais no desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, Van Bellen (2004) explica que a sustentabilidade demanda um estilo de vida em harmonia com os limites naturais, enquanto Boff (2016) salienta a importância dos procedimentos adotados para preservar a Terra e seus biomas, garantindo sua vitalidade e resistência aos riscos ambientais.

Ferreira (2021) estabelece cidades sustentáveis com base em três pilares: ambiental, econômico e social, visando melhorar espaços urbanos para garantir qualidade de vida sem prejudicar recursos naturais e o bem-estar futuro. Pereira, Simplicio e Donadi (2021) destacam que esse conceito propõe diretrizes para otimizar a gestão urbana em preparação para o futuro.

Para Fabris *et al.* (2020) os desafios de uma cidade sustentável, reside na diversificação de sua economia local dinâmica, criativa e sustentável, com base na criação de alternativas de

desenvolvimento às cadeias tradicionais e que revertam em ações locais que refletem em bem-estar e qualidade de vida da população.

Dessa forma, Vasconcellos Sobrinho e Miranda (2010, p.72) enfatizam a importância de adotar estratégias de desenvolvimento sustentável nos espaços locais, aproveitando suas características e potenciais próprios, com um foco territorial, porém mantendo consciência das influências globais em um mundo globalizado.

Nesse sentido, Boisier (2010) ressalta a relevância de contemplar as particularidades de cada região ao buscar estratégias de desenvolvimento, defendendo que este deva ser endógeno, impulsionado a partir das próprias características internas de cada localidade.

Van Bellen (2004) destaca o Barômetro da Sustentabilidade (BS), desenvolvido por especialistas do IUCN e IDRC, como um modelo sistêmico para avaliar e medir a sustentabilidade. Segundo Prescott-Allen (1997), é direcionado para governos, organizações e indivíduos envolvidos no desenvolvimento sustentável em diferentes níveis, do local ao global.

A Fundação João Pinheiro (2021) ressalta que os indicadores são instrumentos essenciais para compreender e monitorar alterações, substituindo conceitos abstratos e desempenhando um papel fundamental na pesquisa social e na elaboração de políticas públicas.

Kronemberger et al. (2008) descreveram o Barômetro da Sustentabilidade como uma ferramenta aplicável em diversas escalas, do local ao global, viabilizando comparações entre áreas distintas ao longo do tempo. A seleção de indicadores é fundamentada na capacidade de desenvolver métricas de desempenho na área estudada e na disponibilidade de dados.

### 3 METODOLOGIA

Na pesquisa em questão, procurou-se utilizar o método comparativo conforme sugerido por Marconi e Lakatos (2017), o qual busca identificar similaridades e esclarecer diferenças. Adicionalmente, buscou-se adotar uma abordagem quantitativa descritiva, focando na análise dos dados coletados através do Barômetro da Sustentabilidade

Os dados coletados advieram de uma extensa pesquisa documental que utilizou as publicações disponíveis no site oficial do governo estadual e no portal da Fapespa.

A análise se fundamentou nas informações obtidas a partir de resultados da elaboração das Escalas de Desempenho Municipal (EDM). De acordo com a Fapespa (2022), cada indicador passou por avaliação, seguindo os parâmetros estabelecidos por Prescott-Allen (2001) e Kronemberger et al. (2004), com as devidas adaptações.

Essas escalas foram organizadas por setores, em conformidade com os critérios pré-definidos para cada município, que resultou na fórmula para conversão da Escala de Desempenho Municipal para a Escala do Barômetro da Sustentabilidade, independentemente de ser crescente ou decrescente.

$$BS_X = \left\{ \left[ \frac{(DM_A - DM_X) \times (BS_A - BS_P)}{(DM_A - DM_P)} \right] \times (-1) \right\} + BS_A$$

Fonte – Fapespa (2022), adaptado de Kronemberger et al. (2004).

A fórmula apresenta os limites anterior e posterior na escala BS e na escala municipal (DMA e DMP) que contém o valor  $x$ , bem como os valores transformados (BS $x$  e DM $x$ ) para a escala do Barômetro da Sustentabilidade.

Para organizar os dados, foi adotado o software Microsoft Excel (versão 2019), que permitiu estruturar as informações em planilhas. Essa ferramenta viabilizou a criação de tabelas e gráficos comparativos, possibilitando análises detalhadas tanto em nível municipal quanto nas 12 Regiões de Integração.

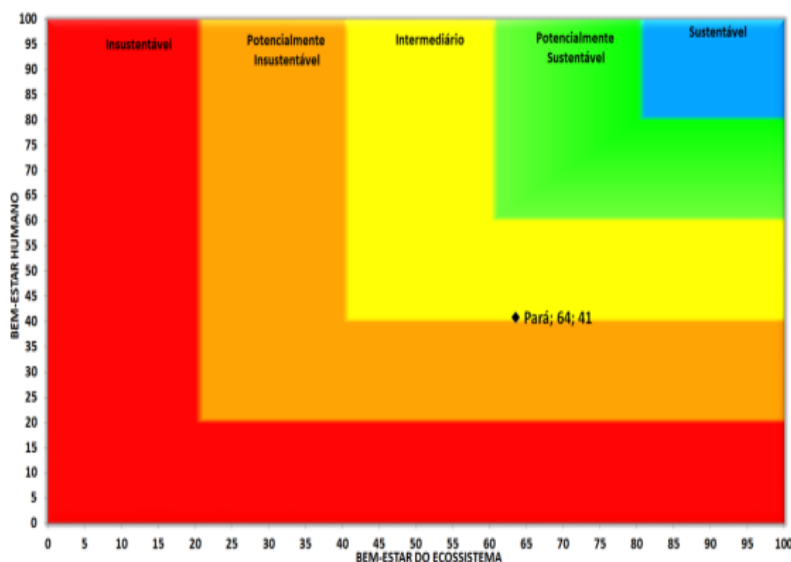
A pesquisa abarcou todos os 144 municípios do Estado, abrangendo integralmente as referidas regiões.

#### 4 RESULTADOS E DISCURSÃO

De acordo com a Fapespa (2022), a categorização baseada na escala do BS, que é uma escala de desempenho utilizada para transformar os valores dos indicadores em uma escala padronizada. A categorização dos níveis de sustentabilidade dos indicadores foi obtida a partir da divisão, em cinco setores iguais, do intervalo de valores de 0 a 100, entre socioeconomicos e ambientais que englobam o bem estar do ecossistema: uso de recursos naturais, ar, água e terra e bem estar humano: população, saúde, riqueza, conhecimento e cultura, comunidade e equidade.

Os indicadores abrangem tanto o bem-estar do ecossistema quanto o bem-estar humano. No Barometro da Sustentabilidade (BS), os níveis de sustentabilidade são estratificados em cinco categorias distintas: sustentável, potencialmente sustentável, intermediário, potencialmente insustentável e insustentável.

**Gráfico 1** – Barômetro da Sustentabilidade do Estado do Pará na forma bidimensional - 2022



Fonte – Fapespa (2022).

Dessa forma, na pesquisa foram identificados 26 indicadores utilizados para mensurar os índices de sustentabilidade nos municípios das 12 Regiões de Integração: Mortalidade infantil de 0 a 5 anos, Mortalidade materna, Número de médicos, Leitos hospitalares, Gravidez na infância e adolescência mulheres até 19 anos, Extrema pobreza, Taxa de atividade 18 anos ou mais, Trabalho infantil de 10 a 14 anos, Produto Interno Bruto per capita, Renda per capita, Analfabetismo 15 anos ou mais, IDEB séries iniciais, IDEB séries finais, Evasão escolar no ensino fundamental, Evasão escolar no ensino médio, Acesso à internet, Taxa de roubos, Homicídios, Acesso à energia elétrica, Índice de Gini, Cadastro Ambiental Rural-CAR, Desmatamento, População em domicílios com água encanada, População em domicílios com banheiro, e água encanada, Focos de calor e Coleta de lixo.

**Tabelas 2 – Índice de Sustentabilidade por Região de Integração**

Baixo Amazonas		
Município	Sustentabilidade	Índice
Alenquer	Intermediário	58,39
Almeirim	Intermediário	65,44
Belterra	Intermediário	50,42
Curuá	Intermediário	43,46
Faro	Intermediário	56,5
Juruti	Intermediário	65,46
Mojui dos Campos	Potencialmente Insustentável	33,35
Monte Alegre	Intermediário	49,42
Obidos	Intermediário	52,41

Região Lago Tucuruí		
Município	Sustentabilidade	Índice
Breu Branco	Potencialmente Insustentável	68,39
Goianésia do Pará	Intermediário	59,44
Itupiranga	Potencialmente Insustentável	54,38
Jacundá	Intermediário	70,42
Novo Repartimento	Potencialmente Insustentável	45,38
Tucuruí	Intermediário	68,51
Bragança	Potencialmente Insustentável	39,42

Região Marajó		
Município	Sustentabilidade	Índice
Afuá	Potencialmente Insustentável	71,38
Anajás	Potencialmente Insustentável	63,35
Bagre	Potencialmente Insustentável	35,38
Breves	Potencialmente Insustentável	68,37
Cachoeira do Arari	Intermediário	61,41
Chaves	Potencialmente Insustentável	56,34
Currálinho	Potencialmente Insustentável	47,36
Gurupá	Intermediário	70,43
Melgaço	Intermediário	56,41
Muaná	Intermediário	56,42
Oeiras do Pará	Potencialmente Insustentável	48,37
Ponta de Pedras	Intermediário	53,42

Região Guajará		
Município	Sustentabilidade	Índice
Ananindeua	Intermediário	81,49
Belém	Intermediário	86,5
Benevides	Intermediário	75,45

Região Tocantins		
Município	Sustentabilidade	Índice
Abaetetuba	Intermediário	56,41
Acará	Potencialmente Insustentável	36,36
Baião	Potencialmente Insustentável	42,36
Barcarena	Intermediário	71,45
Cametá	Potencialmente Insustentável	40,4
Igarapé-Miri	Potencialmente Insustentável	49,36
Limoeiro do Ajuru	Intermediário	67,44
Mocajuba	Potencialmente Insustentável	44,37
Moju	Potencialmente Insustentável	46,34
Tailândia	Intermediário	57,40

Região Rio Capim		
Município	Sustentabilidade	Índice
Abel Figueiredo	Intermediário	55,44
Aurora do Pará	Potencialmente Insustentável	46,40
Bujaru	Potencialmente Insustentável	38,37
Capitão Poço	Potencialmente Insustentável	64,39
Concórdia do Pará	Intermediário	45,41
Dom Eliseu	Intermediário	51,44
Garrafão do Norte	Potencialmente Insustentável	36,42
Ipixuma do Pará	Potencialmente Insustentável	44,39
Irituia	Intermediário	47,43
Mãe do Rio	Intermediário	68,41
Nova Esperança do Piriá	Potencialmente Insustentável	50,30

Região Guamá		
Município	Sustentabilidade	Índice
Castanhal	Intermediário	68,47
Colares	Intermediário	60,45
Curuçá	Intermediário	53,41
Igarapé-Açu	Potencialmente Insustentável	54,37
Inhangapi	Intermediário	63,44
Magalhães	Potencialmente Insustentável	38,46

Região Tapajós		
Município	Sustentabilidade	Índice
Aveiro	Potencialmente Insustentável	45,40
Itaituba	Intermediário	50,42

Região Xingu		
Município	Sustentabilidade	Índice
Altamira	Intermediário	62,44
Anapu	Potencialmente Insustentável	40,35
Brasil Novo	Intermediário	51,41
Medicilândia	Potencialmente Insustentável	49,39
Pacajá	Potencialmente Insustentável	26,33
Placas	Potencialmente Insustentável	38,41
Porto de Moz	Potencialmente Insustentável	45,37
Senador José Porfírio	Intermediário	41,41
Uruará	Potencialmente Insustentável	44,35
Vitória do Xingu	Intermediário	55,51

Região Araguaia		
Município	Sustentabilidade	Índice
Água Azul do Norte	Intermediário	73,42
Bananch	Intermediário	66,45
Conceição do Araguaia	Intermediário	61,47
Cumaru do Norte	Potencialmente Insustentável	53,38
Floresta do Araguaia	Potencialmente Insustentável	46,38
Ourlândia do Norte	Intermediário	75,41
Pau D'Arco	Intermediário	42,45
Redenção	Intermediário	63,44
Rio Maria	Intermediário	66,52
Santa Maria das	Potencialmente Insustentável	



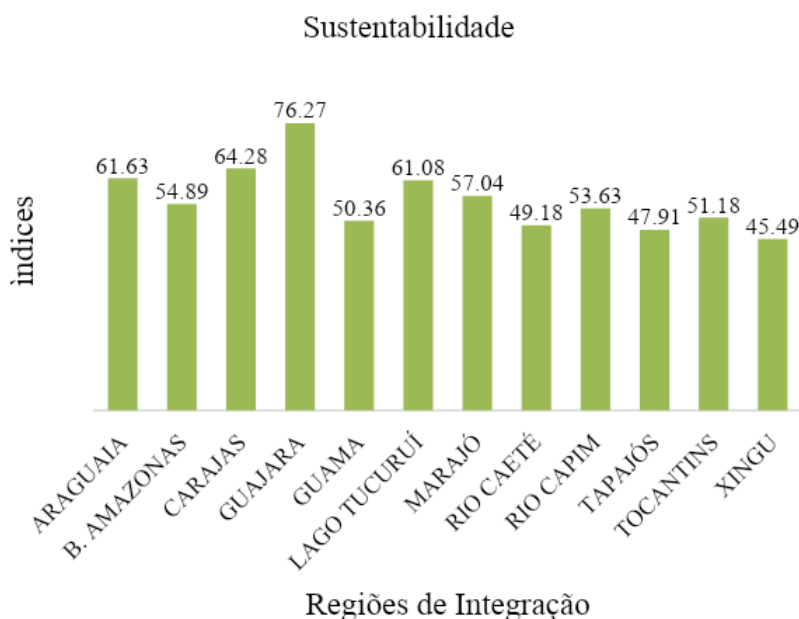
Fonte – Elaboração própria a partir dos dados extraídos do Barômetro de Sustentabilidade.

De acordo com os municípios classificados como Intermediários possuem índices que variam de 58,40 a 76,44. Isso indica que eles estão em um nível intermediário de sustentabilidade, com alguns municípios alcançados relativamente níveis mais altos (por exemplo, Sapucaia com 76,44) e outros com resultados um pouco mais baixos (por exemplo, Santana do Araguaia com 60,44). Esses municípios podem estar fazendo progressos razoáveis em termos de sustentabilidade, mas ainda podem ter áreas de melhoria.

Os municípios classificados como Potencialmente Insustentáveis têm níveis que variam de 46,38 a 53,38. Isso indica que eles estão em risco de enfrentar problemas significativos de sustentabilidade, com desempenho mais baixo inferior a uma situação climática mais crítica. Esses municípios precisam de atenção urgente para abordar questões que afetam sua sustentabilidade.

Dentro do conjunto de 144 municípios, notamos que 63% deles exibem índices classificados como intermediários, enquanto os restantes 37% revelam níveis potencialmente insustentáveis. Não identificamos nenhum resultado que se enquadre nas categorias de insustentável, potencialmente sustentável ou sustentável.

**Gráfico 3** – Análise comparativa dos índices de Sustentabilidade por Região de Integração



Fonte – Elaboração própria a partir dos dados do Barômetro da Sustentabilidade.

A região Guajará (76,27) e Carajás (64,28) são as regiões com os índices mais alto de sustentabilidade, indicando que essas áreas têm políticas sustentáveis mais fortes em comparação com outras regiões. Xingu (45,49) e Tapajós (47,91) apresentam os índices mais baixos de sustentabilidade, o que pode indicar desafios importantes em relação à sustentabilidade nessas regiões. As regiões Guamá (50,36), Rio Caeté (49,18), Rio Capim (53,63), Tocantins (51,18) e Baixo Amazonas (54,89) possuem índices intermediários, indicando que podem haver áreas de melhoria, mas também aspectos positivos em relação à sustentabilidade. Marajó (57,04), Lago Tucuruí (61,08) e Araguaia (61,63) também estão no grupo intermediário, com índices de

sustentabilidade relativamente mais altos em comparação com algumas noutras regiões, mas ainda abaixo das regiões líderes.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo destaca a importância de promover cidades sustentáveis no Estado do Pará, baseada na análise dos índices de sustentabilidade nas Regiões de Integração e seu impacto nos municípios. A constatação de que mais de 50% dos municípios têm potencial para se tornarem sustentáveis em termos de desenvolvimento é promissora, mas ressalta-se a necessidade de uma abordagem ampla e profunda.

É enfatizada a necessidade de políticas públicas eficazes, envolvimento comunitário ativo e uma análise mais detalhada que considere elementos específicos relacionados à sustentabilidade de cada município. Isso inclui a gestão de recursos naturais, políticas de preservação ambiental, desenvolvimento econômico e social, entre outros fatores cruciais.

Além disso, destaca-se a importância da cooperação entre os municípios, o governo e as partes interessadas locais para melhorar a sustentabilidade em todas as 12 Regiões de Integração. Considerando o cenário global, onde as cidades desempenham um papel importante concentrando população, consumindo recursos, gerando poluição e moldando oportunidades econômicas e desigualdades sociais, a busca pela sustentabilidade urbana é apresentada como um desafio complexo que demanda uma abordagem interdisciplinar.

Ressalta ainda, a complexidade da questão, a necessidade de ações integradas e a compreensão de que a sustentabilidade urbana vai além de análises superficiais, exigindo esforços multidimensionais para implementar soluções eficazes.

## 5 REFERÊNCIA

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável Regional e Municipal: Conceitos, Problemas e Pontos de Partidas**. Administração On Line (São Paulo), São Paulo, v. 1, n.4, p. 1, 2000.

BOISIER, Sergio. **Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando?** In: MADOERY, Oscar; VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (eds.). Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.

FERREIRA, A. S. **Cidades inteligentes e sustentáveis: análise e definições acerca da literatura**. Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais, v.12, n.6, p.512-521, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2021.006.0042>.

FAPESPA. **Barômetro da Sustentabilidade**. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/node/116>. Acesso em: 15 set. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil.** 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

FARAH, M. F. S. **Teorias de política pública.** Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631–665, 2021. pp. 631-665. Disponível em: <https://publicacoes.unicid.edu.br/ambienteeducacao/article/view/1103>. Acesso em: 14 set. 2023.

FABRIS, J., BERNARDY, R., SEHNEM, S., & PIEKAS, A. (2020). **Cidades Sustentáveis: Caminhos e Possibilidades.** International Journal of Professional Business Review (JPBReview), 5(2), 214-233. De: <http://www.openacessojs.com/JBReview/article/view/160>

IBGE. **Censo Demográfico 2022.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>. Acesso em: 15 set. 2023.

KRONEMBERGER, Denise M. Penna; JUNIOR, J. Clevelario; NASCIMENTO, José Antônio Sena do; COLLARES, José Enilcio Rocha; SILVA, Luiz C. Dutra da: Desenvolvimento sustentável no Brasil: uma análise a partir da aplicação do barômetro da sustentabilidade. Sociedade e Natureza A.20 N.1 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/pSw98TKLz7MT7WnZV6Rt7Xq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 out. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MIRANDA, H. R; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. **Desenvolvimento Territorial Sustentável e Participação Popular na Amazônia.** Movendo Ideias. V.17, n.2, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** 49p. Disponível em: Acesso em: 10 jul. 2023.

PEREIRA. Dionizio, SIMPLÍCIO. Eduardo, DONADI. Pedro: Desafio16-cidade sustentável.pdf, Programa de Pós-Graduação em Administração e Programa de Pós-Graduação em Economia FEA/PUC-SP. 2019.

SBARDELOTTI, E. **Ecologia, ética e sustentabilidade em Leonardo Boff.** Revista Encontros Teológicos, [S. l.], v. 31, n. 3, 2016. DOI: 10.46525/ret.v31i3.515. Disponível em: <https://facasc.emnuvens.com.br/ret/article/view/515>. Acesso em: 09 out. 2023.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Desenvolvimento Sustentável: Uma Descrição das Principais Ferramentas de Avaliação.** Ambiente & Sociedade – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004.

WIKIPEDIA. Relatório Brundtland. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio\\_Brundtland](https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland). Acesso em: 14 jul. 2023

## **POLÍTICA PÚBLICA ESTADUAL PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DE AÇÕES DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 PARA ALCANCE DO ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

**Valdeni da Conceição Farias**

Universidade da Amazonia

vfariasdocs@gmail.com

**Resumo:** O artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma análise de ações do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, alinhadas à meta 11.1 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visa o acesso universal a habitação digna, adequada e acessível, bem como aos serviços básicos, e urbanizar os assentamentos precários. Pesquisa de caráter exploratório, a coleta dos dados foi realizada por meio de uma pesquisa documental. O resultado demonstra que do total das ações definidas no PPA, somente 1,1% contemplam a meta 11.1 dos ODS.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas. Habitação. ODS. Plano Plurianual. Cidades sustentáveis.

### **1 INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento das cidades com um compromisso sólido com a sustentabilidade desempenha um papel determinante na melhoria da qualidade de vida dos habitantes, ao mesmo tempo em que atua como um escudo protetor para o meio ambiente, amenizando seu desgaste. Como destacado pelo *Atlântico Business Journal* em 2021, esse avanço ocorre por meio de um planejamento e gestão, voltados para mitigar os impactos socioambientais e econômicos que surgem constantemente devido ao crescimento urbano acelerado.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável em escala global, em 2015 foi firmado um acordo entre os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse acordo reflete o compromisso de seguir as diretrizes delineadas no documento denominado *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, abrangendo o período de 2016 a 2030.

Agenda 2030 propõe um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), alinhados há 169 subobjetivos relacionados a diversas áreas do desenvolvimento humano e às temáticas ambiental, social e econômica. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2018, no Brasil, as metas foram adaptadas à realidade brasileira, em cumprimento à atribuição recebida da Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), e em sintonia com a sua missão de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e implementação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam uma série de metas de alcance global estabelecidas pela ONU, com o intuito de enfrentar diversos desafios de escala mundial até o ano de 2030. Segundo a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração

(SEPLAD), em consonância com a visão da ONU, o Governo do Estado do Pará declarou seu compromisso em 2019 ao tomar a iniciativa de alinhar os programas e ações delineados no Plano Plurianual (PPA) com os 17 ODS definidos na Agenda 2030. Além disso, o Estado aderiu ao Movimento Revisão Local Voluntária, um fórum de compartilhamento que se dedica a acompanhar anualmente o progresso em direção ao cumprimento desses objetivos de desenvolvimento sustentável.

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações governamentais. De acordo com a Seplad, o PPA estabelece as medidas, gastos e metas que o governo seguirá ao longo de um período de quatro anos, compreendendo desde o segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato subsequente

Nesse contexto, o estudo tem em vista analisar as ações definidas no PPA 2020-2023, que tem relação com a meta 11.1 dos ODS. E ainda, verificar se o compromisso de garantir, até 2030, o acesso universal a habitação digna, adequada e acessível, bem como aos serviços básicos, e urbanizar os assentamentos precários estão sendo cumpridos. Divulgar se as ações atendem de forma significativa a meta 11.1. Assim como, descrever o desempenho das possíveis ações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Na teoria de política pública, Farah (2021), destaca duas definições de política pública, a ideia de que a política pública procura modificar a realidade e é orientada por uma finalidade que constitui um elemento orientador das ações do Estado e o reconhecimento de que as decisões são afetadas não apenas por valores e ideias, mas também pelo impacto que as próprias políticas exercem na realidade.

Em Secchi (2012), a elaboração de políticas públicas configura-se como um dos pilares essenciais que deram origem ao Estado moderno, uma vez que o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força, o que lhe confere uma vantagem objetiva sobre outros atores na arena política. E ainda permite a formulação e implementação de políticas públicas robustas, tanto em termos temporais quanto espaciais.

Para Capela (2018) o ponto de partida para compreender a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão. A definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental.

De acordo com o Atlântico Business Journal (2021), uma cidade pode ser percebida como sustentável quando inclui preceitos que buscam torna-las inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, atendendo as necessidades sociais, sem afetar as necessidades das futuras gerações.

Newman e Jennings (2008), define cidades sustentáveis como Ecossistemas Sustentáveis que mostra como as cidades e seus residentes podem começar a se reintegrar em seu ambiente biorregional e como as próprias cidades podem ser planejadas tendo em vista os princípios de organização da natureza e seguindo sugestões de sistemas vivos para estratégias de sustentabilidade.

Para Ferreira (2021), uma cidade sustentável para habitação é um tipo de ambiente urbano planejado e construído com princípios de sustentabilidade, buscando equilibrar as necessidades sociais, econômicas e ambientais das comunidades que nela vivem. Esse conceito se baseia na ideia de criar espaços urbanos mais saudáveis, eficientes e ambientalmente responsáveis, garantindo

qualidade de vida para seus habitantes sem comprometer os recursos naturais e o bem-estar das gerações futuras.

Morais (2002) defende a atuação do Estado no setor habitacional ao afirmar que a habitação é um bem com algumas características que indicam a necessidade de uma forte intervenção do Estado. Ainda de acordo com Morais (2002) a intervenção do governo pode ser direta, por meio da provisão de moradia destinada à população de baixa renda e/ou da disponibilização de fundos públicos para o setor habitacional, ou indireta, mediante legislação incidente sobre o mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos.

De acordo com o Ipea (2018), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam o eixo central da Agenda 2030, orientando as ações nas três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental –, as metas indicam os caminhos a serem trilhados e as medidas a serem adotadas pelos governos para promover o alcance desses objetivos.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, de acordo com a proposta de classificação de Gil (2008), tem um caráter exploratório por visar fornecer uma compreensão mais aprofundada sobre o alinhamento de ações do PPA 2020-2023, com a meta 11.1 dos ODS, com vistas a torná-la mais explícito. Para atingir esse propósito, foram empregados procedimentos sistemáticos para análises de dados. A coleta de informações foi realizada por meio de uma pesquisa documental, nos Relatórios de Avaliação de Programas do PPA do Governo estadual, dos anos de 2020 a 2022, informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PEA) do ano de 2018, Caderno ODS 2022, e o ranking de competitividade dos estados em 2022 e Sistema Módulo Público do Sistema Integrado de Planejamento SigPLAN/2023. Disponíveis na Weber e no site do Governo do Estado do Pará.

O levantamento das metas físicas do Plano Plurianual, do período de 2020 a setembro de 2023, foram realizadas com a utilização do Dash Board, alimentado com informações extraídas dos Relatórios de Avaliação dos Programas do PPA e do Módulo Público do Sistema Integrado de Planejamento SigPLAN. Para facilitar a análise e visualização dos dados, empregamos o software Microsoft Excel, versão 2019. Através desse software, os dados foram organizados em planilhas, permitindo assim a criação de gráficos do período de 2020 a 2023.

Análise dos dados foram realizar com base nas metas programadas e nas metas realizadas em cada ano de 2020 a 2023, calculado o percentual de desempenho em relação às metas programadas. Desempenho percentual = (Meta Realizada / Meta Programada) \* 100.

### 4 RESULTADOS E DISCURSÃO

O Plano Plurianual (PPA) do Poder Executivo para o período de 2020-2023 manteve sua estrutura original, composto por um total de 18 Programas, dos quais 17 estão categorizados como Programas Temáticos, ligados diretamente à implementação das políticas públicas, enquanto um é nomeado como Programa de Manutenção da Gestão. Esses Programas abarcam um conjunto de 53 objetivos, acompanhados por 48 Indicadores de Processo, 320 Compromissos Regionais e 336 Ações.

Do total das ações, 41 ou 12% estão alinhadas ao ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, programadas em nove Programas Temáticos. Contudo, somente quatro ações estão diretamente relacionadas a meta 11.1 dos ODS - Garantir, até 2030, o acesso universal a habitação digna, adequada e acessível, bem como aos serviços básicos, e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas condicionais do Plano Nacional de Habitação.

**Quadro 1 – Programa Temático PPA – 2020-2023**

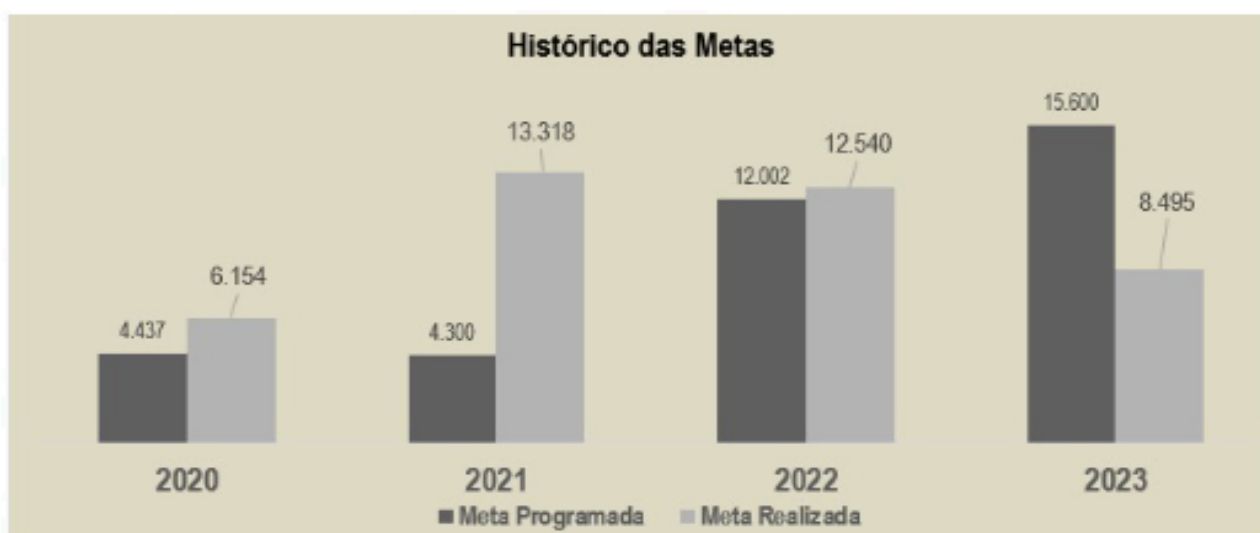
Programa: Desenvolvimento Urbano: Habitação, Saneamento e Mobilidade	
Objetivo:	Melhorar as condições de habitabilidade de famílias com renda, prioritariamente, até 03 salários mínimos.
Ações:	1. Construção e Melhoria de Unidade Habitacional - Sua Casa; 2. Oferta de Unidade Habitacional; 3. Regularização Fundiária Urbana e 4. Urbanização de Assentamentos Precários e Subnormais.

Fonte – PPA 2020-2023/Seplad.

Ações PPA 2020-2023 alinhadas a Meta 11.1 do ODS:

1. Construção e Melhoria de Unidades Habitacionais - Sua Casa trata-se de um programa social destinado a famílias de baixa renda, regulamentado pela Lei nº 8.967/2019 e pelo Decreto Nacional nº 553/2020. Seu objetivo é fornecer auxílio financeiro para construção, ampliação, forma ou melhoria de residências.

**Gráfico 1 – Construção e Melhoria de Unidades Habitacionais - Sua Casa**



Fonte – Elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação 2020 -2022 e SigPlan, 2023/Seplad.

A ação Construção e Melhoria de Unidades Habitacionais com base nas metas programadas e realizadas de 2020 a 2023 revela algumas tendências e observações:

Em 2020 a ação superou a meta programada, apresentando um desempenho positivo, demonstra um esforço bem sucedido na construção e melhoria de moradias no Estado. Em 2021 demonstra um desempenho excepcional, muito acima da meta programada. Isso pode indicar um

investimento significativo na área de habitação ou um aumento na eficiência na execução do programa. No ano de 2022, a ação conseguiu superar a meta programada, mas o aumento foi menos significativo em comparação com o ano anterior. No entanto, a realização ainda é positiva e contribui para a melhoria das condições habitacionais. Até setembro de 2023, a realização ainda não atingiu a meta programada. No entanto, vale ressaltar que esta é uma análise parcial e que a realização pode aumentar no último trimestre do ano.

O desempenho geral da ação ao longo desses anos parece ser positivo, com uma realização maior do que a meta programada na maioria dos anos. Contribuindo de forma significativa para o alcance da meta 11.1.

2. Oferta de Unidades Habitacionais tem como objetivo garantir o acesso a habitações dignas, ampliar a oferta, e ao mesmo tempo, reduzir o déficit habitacional, fortalecendo o direito à moradia.

**Gráfico 2 – Oferta de Unidades Habitacionais**



Fonte – Elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação 2020 -2022 e SigPlan, 2023/Seplad.

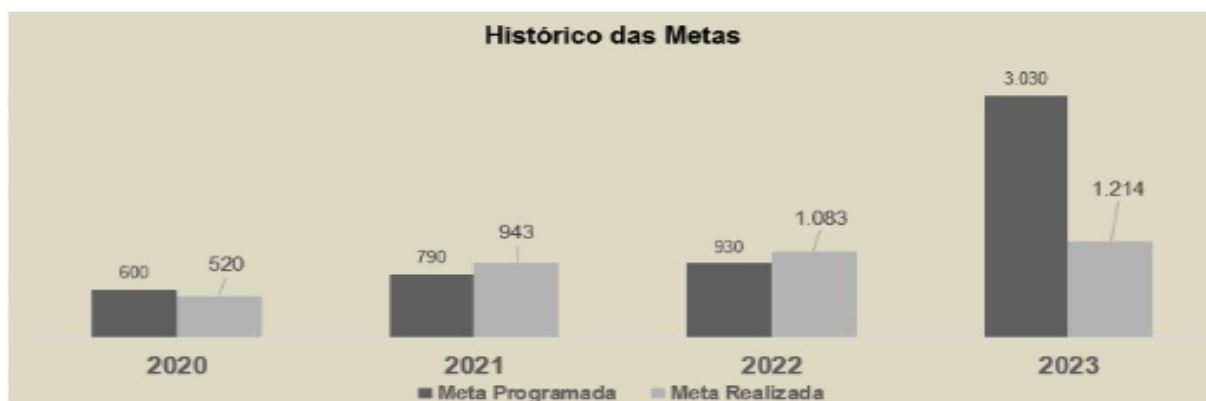
Em 2020, a meta programada era de 437 unidades habitacionais, mas nenhuma unidade habitacional foi realizada, fazendo com que a meta não fosse atingida. Em 2021, 368 unidades habitacionais foram realizadas, o que representa um progresso significativo em relação a 2020, mas ainda não atingi a meta. No ano de 2022, a meta programada aumentou para 801 unidades habitacionais, no entanto, nenhuma unidade habitacional foi realizada, o que indica que a meta novamente não foi atingida. Até o mês de setembro de 2023, com um total de 2.907 unidades habitacionais planejadas, mas nenhuma unidade habitacional foi realizada até esse ponto.

A análise dos dados sugere que a organização responsável por essa ação impõe desafios à realização das metas determinadas. Em três dos quatro anos, nenhuma unidade habitacional foi realizada, o que pode indicar problemas na implementação do programa ou na consecução das metas, o que pressupõe uma melhor implementação de estratégias para melhorar o desempenho e atingir as metas 11.1.

3. Regularização Fundiária Urbana tem como objetivo principal a normatização das ocupações informais em áreas urbanas, com o propósito de incorporar de maneira estruturada os núcleos urbanos informais no contexto do planejamento urbano, ao mesmo tempo em que protege e assegura os direitos de propriedade das famílias de famílias baixa renda.

**Gráfico 3 – Regularização Fundiária Urbana**





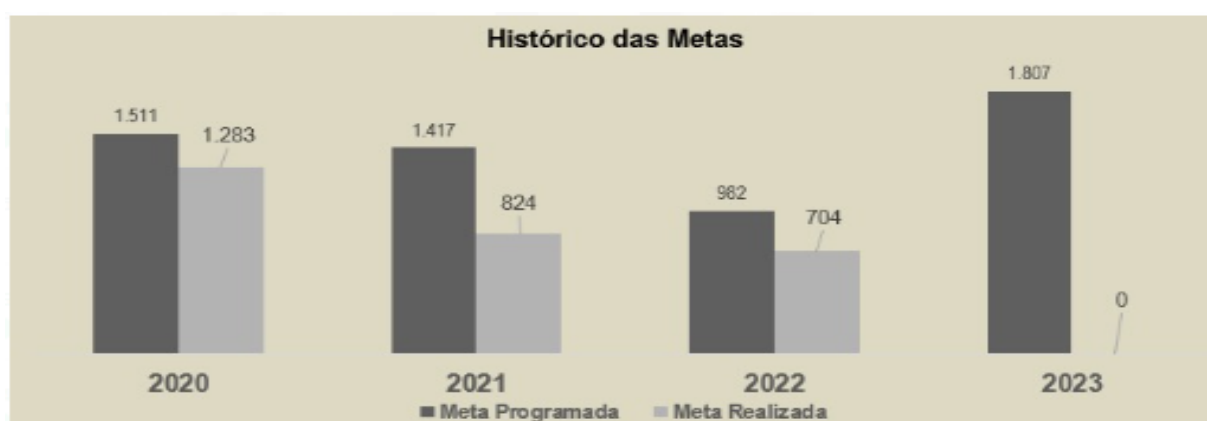
Fonte – Elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação 2020 -2022 e SigPlan, 2023/Seplad.

Em 2020, a meta realizada foi menor do que a meta programada, indicando que não atingiu o resultado previsto. No ano de 2021, a meta realizada superou a meta programada, o que é um sinal positivo de progresso na ação. Novamente, em 2022, a meta realizada superou a meta programada, o que é uma tendência positiva. Até setembro de 2023, a meta realizada é consideravelmente menor do que a meta programada para o ano inteiro. No entanto, é importante notar que a meta anual é significativamente maior do que nos anos anteriores.

Observa-se, que houve melhorias na ação de Regularização Fundiária Urbana nos anos de 2021 e 2022, mas houve uma queda significativa na realização da meta em 2023 até setembro.

- Urbanização de Assentamentos Precários e Subnormais busca promover ações regionais que abrangem habitação, saneamento básico e inclusão social em áreas urbanas informais. Essa abordagem visa dotar essas regiões de serviços de infraestrutura, construir e estabelecer equipamentos comunitários, além de melhorar sua integração na malha urbana.

**Gráfico 4 – Urbanização de Assentamentos Precários e Subnormais**



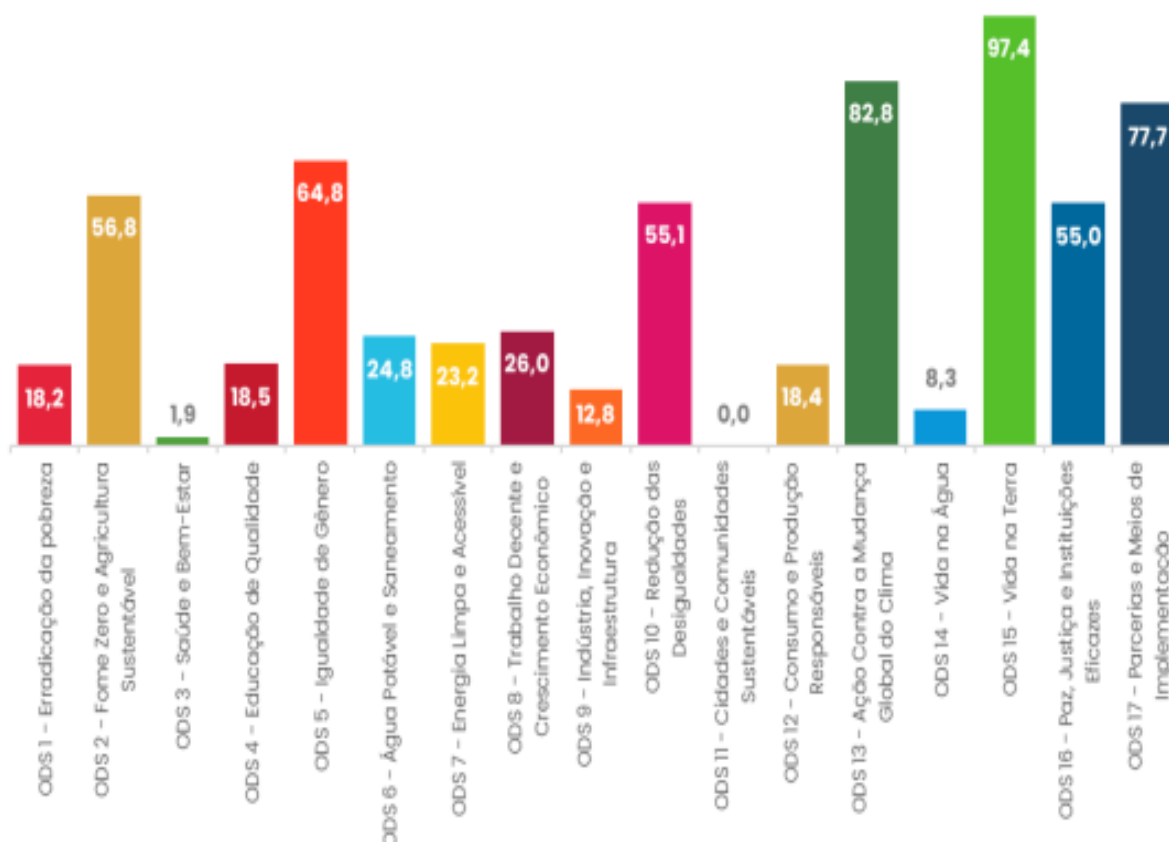
Fonte – Elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação 2020 -2022 e SigPlan, 2023/Seplad.

No ano de 2020, a meta apresentou um desempenho relativamente positivo. Em 2021, a meta realizada está significativamente abaixo da meta programada. Isso indica uma queda acentuada na eficácia da ação neste ano. Em 2022, a meta realizada continuou abaixo da meta programada. Novamente, a ação não atingiu suas metas. Até setembro de 2023, a ação não alcançou nenhuma parte da meta programada. Isso representa um sério desafio na implementação da ação neste ano.

Ao longo dos anos, houve uma tendência de queda nas metas realizadas em comparação com as metas programadas. É importante avaliar as razões por trás dessas lacunas e considerar estratégias para melhorar o desempenho e alcançar as metas estabelecidas.

No ranking de competitividade dos estados 2022, o Pará aparece na 26ª posição no indicador de inadequação de moradia. Demonstrando a baixa performance no Estado em relação ao ODS11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis que ocupa uma das últimas colocações em relação ao desempenho entre os demais ODS, conforme demonstrado no gráfico:

**Gráfico 5 – Ranking de Competitividade dos Estados-2022**



Fonte – Ranking dos Estados/ESGODS (2022).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dimensões estratégicas do PPA que orientam as correlações aos ODS, demonstram a importância do aprimoramento da gestão e do processo de governança, pontos norteadores do Gestão Estadual.

Além disso, sugerimos um estudo mais aprofundado dos fatores que influenciam a execução das ações em nível estadual por meio de estudos quantitativos, bem como para melhor compreensão do impacto subjetivo das ações na meta 11.1 dos ODS. Uma vez que apresentam uma diferença significativa entre as metas programadas e as metas realizadas nos últimos anos, indicando desafios importantes na implementação destas ações. Isso pode ser devido a vários fatores, como problemas

de logística, obstáculos burocráticos, ou qualquer outro desafio que possa estar afetando a implementação das ações.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas* / Ana Cláudia Niedhardt Capella. --Brasília: Enap, 2018. 151 p.: il.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Teoria de Política Pública*:  
<https://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/1103/869>.

FERREIRA, A. S. **Cidades inteligentes e sustentáveis: análise e definições acerca da literatura**. *Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais*, v.12, n.6, p.512-521, 2021. DOI:  
<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2021.006.0042>

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. Políticas Sociais acompanhamento e análise**. Brasília, IPEA, n. 4, p. 109-118, 2002. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/BREVE4.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BREVE4.pdf). Acesso em: 26 set. 2023.

NEWMAN, Peter ; JENNINGS, Isabella. *Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices*. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press. 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 49p. Disponível em: Acesso em: 10 set. 2023.

PARÁ. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2020 / Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. 2v.:il. Belém: SEPLAD, 2020. Disponível em:  
<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Volume-1-completo-paginado.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023

PARÁ. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2021 / Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. 2v.:il. Belém: SEPLAD, 2021. Disponível em:  
<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Avaliacao-2021-Volume-I.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

PARÁ. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2022 / Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. 2v.:il. Belém: SEPLAD, 2022. Disponível em:  
<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/VOLUME-I-Paginado-FINAL.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023



PARÁ. Caderno ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, Belém, Ano 2022 83p., Il.

Relatório Brundtland. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio\\_Brundtland](https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland). Acesso em: 14 jul. 2023

Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4508>

Ranking-dos-Estados\_2022\_ESGODS\_Relatorio-1-2.pdf:[https://www.clp.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Ranking-dos-Estados\\_2022\\_ESGODS\\_Relatorio-1-2.pdf](https://www.clp.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Ranking-dos-Estados_2022_ESGODS_Relatorio-1-2.pdf)

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas, Capítulo 1, Florianópolis, 2012.

## **A SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ: PILAR ESTRATÉGICO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL RESPONSÁVEL**

Monique Helen Cravo Soares Farias  
Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)  
adm.moniquefarias@gmail.com

Lilian Rose Bitar T. Bendahan  
Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)

Juliana Bulgarelli Mendes  
Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)

Hilda da Fonseca Duarte Caetano  
Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)

Alessandro Brito de Sousa  
Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)

**Resumo:** A gestão alinhada ao desenvolvimento sustentável, admitindo um caráter de conciliação entre preservação ambiental e os anseios das pessoas, pauta inúmeras discussões, cabendo ao Estado assumir a missão de condutor deste processo, seja por meio da definição de normas, ou por estímulos às organizações. Dando ênfase à esfera pública, esse trabalho objetiva analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) em fomentar novas atitudes para concretização de valores sustentáveis em nível estratégico na instituição. A análise das práticas e iniciativas implementadas pelo TCE-PA demonstra um comprometimento notável com a integração de princípios sustentáveis em suas operações e decisões, demonstrando influência significativa na conscientização e na adoção de atitudes mais sustentáveis entre os servidores e partes interessadas da instituição.

**Palavras-Chave:** Corte de Contas. Gestão Estratégica. Meio Ambiente.

### **1 INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento sustentável constitui direito fundamental de terceira dimensão, que se encontra positivado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, consistindo no dever da coletividade e do Poder Público defender e proteger o meio ambiente, de forma que as gerações futuras possam dele usufruir (BARATO, 2013). A gestão voltada para as causas ambientais e como ela evoluiu para o estágio tal qual conhecemos hoje - alinhada ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade, admitindo um caráter de conciliação entre o meio ambiente e os anseios das pessoas - pauta inúmeras discussões ao redor do mundo, envolvendo lideranças políticas,

corporações empresariais, cientistas, ativistas e a sociedade em geral (CHAVES et al., 2020). A exigência do cumprimento de padrões otimizados de eficiência na gestão administrativa, na prestação de serviços públicos de qualidade e na máxima ampliação e satisfação dos direitos fundamentais individuais e sociais constitui-se em decorrência direta e instrumento normativo de concretização do próprio Estado democrático de direito e do princípio multidimensional da sustentabilidade (CRISTÓVAM e BERGAMINI, 2021).

Ao abordar o processo de sociedade sustentável, cabe ao Estado assumir a missão de condutor deste processo, seja por meio da definição de normas, ou por estímulos às organizações (LANZARIN et al., 2018). Em função disso, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) lançou em 1999 a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que consiste em um programa que busca incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública (FERREIRA e SOUZA, 2019), visando minimizar e ou eliminar os impactos de suas práticas administrativas e operacionais no meio ambiente, por meio da adoção de ações que promovam o uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos, além do manejo adequado dos resíduos (RÊGO et al., 2011). Ele tem como perspectiva uma ação de caráter voluntário, que pretende induzir a adoção de um modelo de gestão pública que corrija e diminua impactos negativos gerados durante a jornada de trabalho: o meio próprio de conseguir isso é o uso eficiente dos recursos naturais, materiais, financeiros e humanos (CAVALCANTE, 2012). No entanto, a A3P não constitui um marco regulatório, uma vez que não dispõe de força impositiva sobre as organizações públicas. A adesão é voluntária por parte de órgãos públicos das três esferas do poder (federal, estadual e municipal), entretanto isso não lhe retira o caráter indutor de uma gestão mais sustentável, legitimando sua importância (ARAÚJO et al., 2015).

A grandeza do futuro dependerá necessariamente da qualidade do planejamento do presente, afinal são as escolhas criteriosas do presente que definirão o rumo do porvir (BODNAR et al., 2019). Dessa forma, faz-se indispensável a adoção de ações que minimizem os impactos e a degradação ambiental, inclusive com o envolvimento do poder público, o qual deve implementar políticas efetivas à gestão socioambiental na administração pública no Brasil (REK e MARINI, 2019). Sendo assim, este artigo tem como objetivo analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) em fomentar novas atitudes em prol da sustentabilidade e da concretização de valores sustentáveis em nível estratégico na instituição.

## 2 GESTÃO PÚBLICA E NEXO DE SUSTENTABILIDADE

A base da sustentabilidade na sociedade atual é o objetivo de atender às demandas da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e os estudos de sustentabilidade da Agenda 2030 das Nações Unidas estão recebendo cada vez mais atenção das comunidades científicas, políticas e de tomada de decisão local, o que demonstra a necessidade de as organizações redefinirem suas necessidades, a fim de tomarem medidas sociais, econômicas e ambientais que afetam a sociedade como um todo (Kpegba et al., 2023). Desde o surgimento do conceito de sustentabilidade, muitas empresas públicas ou privadas fizeram grandes progressos no sentido de alcançar as metas ambiciosas propostas pelas Nações Unidas. As empresas têm participado do desenvolvimento sustentável levando em consideração, separada ou conjuntamente, as três dimensões da sustentabilidade, que são a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade ambiental. Cada uma das dimensões da sustentabilidade teve um impacto significativo na sociedade e tem sido estudada ao longo dos anos (Gómez-Ortega et al., 2023).

O setor público representa uma parte importante das atividades econômicas nacionais e internacionais. As organizações do setor público (OSP) são definidas como qualquer organização sob controle governamental que desenvolva serviços públicos, sendo grandes empregadores, prestadores de serviços e consumidores de recursos associados a aspectos e impactos significativos na sustentabilidade da organização. O setor público influencia todos os outros setores, dada a sua dimensão e atividades relacionadas (Domingues et al., 2017). A adoção e o alinhamento de estratégias de sustentabilidade devidamente articuladas com a definição, execução e monitoramento das políticas públicas, transformando princípios em ações definidas, proporcionam além do desenvolvimento pessoal dos agentes envolvidos, uma visão mais real e integral dos objetivos a serem alcançados, dos resultados esperados e dos “preços” envolvidos, especificamente em relação aos seus desdobramentos nas dimensões administrativas, sociais, ambientais e econômicas. A definitiva incorporação dos ODS às políticas públicas dos municípios implica naquilo que se usa denominar o “pensar globalmente, agir localmente” (Nardone, 2018).

A sustentabilidade é, simultaneamente, um objetivo, um processo e uma disciplina de interesse global, que envolve nuances e objetivos locais, vinculando-se intimamente ao conceito de equidade. Ultrapassa os limites de uma definição tradicional e serve como horizonte para a sociedade em uma era de graves desigualdades econômicas e sociais e elevado impacto ambiental (Sotto *et al.*, 2019).

### **3 O INÍCIO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (TCE-PA) EM PROL DA SUSTENTABILIDADE**

O Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), criado pela Constituição Estadual de 1947, teve suas competências definidas no art. 35: “o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, inclusive Prefeitos do interior do Estado” (TCE-PA, 2018). Órgão auxiliar do Poder Legislativo, na fiscalização da administração financeira do Estado, especialmente na execução do orçamento, e julgador das contas dos prefeitos municipais, tem sua sede na capital do Estado e jurisdição em todo o território paraense (PARÁ, 1953). Tem como missão exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais em benefício da sociedade e sua visão estratégica é a de ser instituição referência no controle externo e no aperfeiçoamento da administração pública, com atuação tempestiva, orientadora e efetiva (TCE-PA, 2019).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), a dimensão da sustentabilidade foi inicialmente incorporada à identidade organizacional através do Plano Estratégico 2012-2015, principal produto do processo de planejamento estratégico desenvolvido no ano de 2011, contemplando a estratégia global do Tribunal para o alcance dos objetivos traçados e explicita o rumo a ser seguido, priorizando as iniciativas estratégicas a serem executadas (TCE-PA, 2011). Passando a compor o rol de valores da instituição, que são os princípios que devem estar presentes nas ações de cada um de seus membros e servidores, dentro e fora da instituição, a sustentabilidade foi concebida visando primar pela aplicação dos conhecimentos de educação ambiental, incentivando e incorporando práticas socioambientais.

Em seguida, o Plano para o período de 2016-2021 visou apresentar o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo um processo contínuo e dinâmico, no qual são definidos e revisados os objetivos e ações, para a concretização da missão e visão de futuro da instituição (TCE-PA, 2015). Nele, a sustentabilidade foi inserida como um valor que preconizava adotar boas práticas sob os aspectos ambientais, sociais, culturais e econômicos. Já o Plano Estratégico TCE-PA para o período de 2022-2027 foi elaborado de forma integrada e articulada com os conselheiros,

servidores e cidadãos, transformando-se em ferramenta de engajamento e induzindo a uma perspectiva de inovação no cotidiano e na melhoria do desempenho institucional, para cada vez mais e melhor atender a sociedade (TCE-PA, 2022). A sustentabilidade foi mantida como um de seus valores.

Além disso, alguns eventos foram desenvolvidos a fim de disseminar o conteúdo, tais como: em 2019, a oficina “Alinhando as políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” e o 9º Fórum TCE e Jurisdicionados, que teve como tema “Governança e Sustentabilidade”; em 2020, visando a participação do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi realizada visita técnica pela Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas da Fapespa; já em 2022, houve participação no Floresta Pará 2022 – “Caminhos para a Sustentabilidade”, realizado pelo governo do Estado do Pará, por meio do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-Bio), além do evento I Encontro Técnico do Grupo de Trabalho dos Tribunais de Contas (TCs) da Região Norte, que abordou temas ligados à atuação dos órgãos de controle, como as ações de fiscalização e de acompanhamento das políticas públicas voltadas ao meio ambiente.

#### 4 A ADESÃO À REDE LEGISLATIVO SUSTENTÁVEL

A Rede Nacional Sustentável é constituída pelo Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados e por demais órgãos e entidades da Administração Pública e da sociedade civil, sendo que nesse rol, inclui-se os Poderes Legislativos Municipais (NEVES et al., 2020). Instituída pelo Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre o Tribunal de Contas da União, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, dia 06 de novembro de 2018 e publicado no Diário Oficial da União de 08 de novembro de 2018, tem por objeto a adesão de órgão ou entidade integrante do Poder Legislativo, em qualquer nível federativo, à Rede de Cooperação Legislativo Sustentável, com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas e desenvolvimento de ações voltadas à Gestão Sustentável do Legislativo em âmbito Nacional, trocando experiências, informações, pesquisas, tecnologias e ações de sustentabilidade, entre outras ações.

Visando a implantação de ações voltadas à sustentabilidade e à logística sustentável na gestão dos partícipes em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Tribunal de Contas do Estado do Pará publicou a Resolução nº 19.321, de 27 de outubro de 2021, que autorizou a Presidência a formalizar a adesão à Rede Legislativo Sustentável, constituída pelo Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados e por outros órgãos do Poder Legislativo, além de entidades da administração pública e da sociedade civil. Na mesma data, o TCE-PA firmou o Termo de Adesão à Rede Nacional de Sustentabilidade no Legislativo, com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas e desenvolvimento de ações voltadas à Gestão Sustentável do Legislativo em âmbito nacional, trocando experiências, informações, pesquisas, tecnologias e ações de sustentabilidade, entre outras ações.

Posteriormente, através da Resolução nº 19.436, o Tribunal aderiu ao Acordo de Cooperação que criou a Rede Interinstitucional de Sustentabilidade, constituída pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8), Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA), Ministério Público do Trabalho no Pará e Amapá (MPT-PA/AP), Tribunal de Justiça do Pará (TJ-PA), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) e Universidade do Estado do Pará (UEPA). Esse grupo interinstitucional objetiva estabelecer parcerias para o desenvolvimento de ações de



capacitação e sensibilização quanto à sustentabilidade, além de compartilhar informações e conhecimentos, bem como estratégias de ação que permitam o desenvolvimento sustentável das instituições e da sociedade, empreender a adequada gestão de resíduos gerados, com incentivo à sua redução, à reutilização e à reciclagem de materiais e à inclusão socioeconômica dos catadores de resíduos, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e estabelecer políticas de aquisições sustentáveis, bem como a reflexão e mudança dos padrões de compra e consumo nas instituições participantes e de seu quadro funcional.

## **5 A INCORPORAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO ESTRATÉGICO DA CORTE DE CONTAS**

### **5.1 A Instituição do Comitê Gestor do Plano de Sustentabilidade**

A partir da adesão à Rede Nacional de Sustentabilidade no Legislativo, e considerando a necessidade de promoção e aperfeiçoamento da gestão pública, de implantação institucional de política de sustentabilidade, de realização de ações integradas relativas à sustentabilidade e à logística sustentável, de redução dos impactos socioambientais, de sensibilização do corpo funcional e de difusão de boas práticas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, foi instituído o Comitê Gestor do Plano de Sustentabilidade no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará por meio da Portaria nº 38.635, de 01 de junho de 2022.

Sua instituição objetiva realizar o Diagnóstico Sustentável do TCE-PA; propor, formular e conduzir diretrizes inerentes a implementação e melhoria contínua do Plano de Logística Sustentável (PLS) do TCE-PA; submeter à aprovação do PLS ao Tribunal Pleno; atuar de forma sistêmica podendo propor metas e indicadores que contribuam com o aprimoramento da logística sustentável no Tribunal; elaborar e revisar normas e procedimentos inerentes a Sustentabilidade no TCE-PA; requerer às unidades de trabalho do Tribunal informações necessárias às ações de gestão de logística sustentável; promover a divulgação de boas práticas na área de sustentabilidade; apresentar anualmente resultados e benefícios sociais, econômicos e ambientais alcançados, com as ações constantes do PLS, à sociedade; e coordenar e monitorar a implementação do PLS aprovado.

### **5.2 A Realização do Diagnóstico Sustentável**

Ainda em 2022, o Tribunal de Contas apresentou o Diagnóstico de Sustentabilidade, elaborado pelo Comitê Gestor do Plano de Sustentabilidade, uma compilação de dados dos últimos três anos, coletados, estruturados e fundamentados em diversos eixos temáticos, que resultaram em indicadores que mapearam o atual cenário e nortearam o trabalho de elaboração e implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS) do TCE-PA para subsidiar as transformações necessárias e indispensáveis para a gestão. O detalhamento dos eixos temáticos selecionados consta no quadro 1:

**Quadro 1 – Eixos Temáticos do Diagnóstico Sustentável**

<b>Eixo 1</b>	<b>Uso Racional da Água</b>
Objetivo	Demonstrar o consumo de água tratada e água envasada no Tribunal, incluindo a taxa de variação anual do consumo em relação ao ano anterior e o consumo mensal médio por servidor para o uso racional e a gestão do consumo.

Indicadores	1.1 Consumo de água tratada por matrícula (CM) 1.2 Taxa de variação anual do consumo de água tratada 1.3 Consumo mensal médio de água tratada por servidor 1.4 Despesa anual com água tratada (DAM) 1.5 Taxa de variação da despesa de água tratada 1.6 Consumo mensal de água envasada retornável
<b>Eixo 2</b>	<b>Uso Racional de Energia Elétrica</b>
Objetivo	Demonstrar o consumo de energia elétrica no Tribunal, incluindo a taxa de variação anual do consumo em relação ao ano anterior e o consumo mensal médio por servidor para gestão eficiente.
Indicadores	2.1 Consumo mensal de energia elétrica por UC (CM) 2.2 Taxa de variação do consumo por UC 2.3 Consumo mensal médio de energia elétrica por servidor
<b>Eixo 3</b>	<b>Capacitação e Sensibilização</b>
Objetivo	Demonstrar a promoção e adesão aos cursos, seminários, encontros, eventos e palestras oferecidas pelo TCE-PA voltadas para temática por meio da Escola de Contas Alberto Veloso (ECAV) e da Assessoria de Comunicação e Relações Públicas(ACRP), visando a adoção da cultura de sustentabilidade.
Indicadores	3.1 Ações de sensibilização e capacitação do Plano de Educação Corporativa - PEC 3.2 Participantes em ações de sensibilização e capacitação do PEC 3.3 Participantes em eventos promovidos pelo TCE-PA 3.4 Participantes abrangidos pelo TCE Cidadão
<b>Eixo 4</b>	<b>Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho</b>
Objetivo	Demonstrar a realização e a adesão a programas e atividades voltadas à manutenção da saúde e à melhoria do ambiente organizacional e do desempenho dos servidores no Tribunal.
Indicadores	4.1 Ações de qualidade de vida realizadas 4.2 Participação em ações de qualidade de vida 4.3 Ações solidárias realizadas 4.4 Participação em ações solidárias 4.5 Ações de inclusão realizadas
<b>Eixo 5</b>	<b>Compras Sustentáveis</b>
Objetivo	Demonstrar o consumo de copos descartáveis pelos servidores e usuários em geral do Tribunal, incluindo o consumo mensal médio por servidor e custo nominal.
Indicadores	5.1 Quantidade de copos descartáveis consumidos por tipo (CM) 5.2 Consumo mensal médio de copos descartáveis por servidor 5.3 Despesa anual com copos descartáveis

Eixo 6	Gestão de Resíduos
Objetivo	Demonstrar a implementação da gestão de resíduos gerados no Tribunal quanto à segregação, reciclagem, reuso e destinação final adequada, incluindo a medição da massa de resíduos sólidos e outros.
Indicadores	6.1 Destinação de papel 6.2 Destinação de plástico 6.3 Produção de resíduo comum 6.4 Destinação de resíduos de informática 6.5 Destinação de pilhas e baterias 6.6 Destinação de resíduos de saúde 6.7 Destinação lâmpadas

Fonte – TCE-PA (d) (2022).

### 5.3 A Aprovação do Plano de Logística Sustentável (PLS 2023 – 2027) do Tribunal de Contas do Estado do Pará

Em 09 de novembro de 2022, foi publicada no Diário Oficial do estado do Pará a Resolução nº 19.456, a qual Aprova o Plano de Logística Sustentável do Tribunal de Contas do Estado do Pará para vigência durante os anos de 2023 a 2027, um instrumento de gestão alinhado às estratégias sustentáveis nacionais que visam nortear e estabelecer práticas de sustentabilidade, racionalização e qualidade nas ações executadas pelo tribunal.

Sua elaboração iniciou a partir de um levantamento preliminar realizado junto a vários órgãos dos três poderes e das três esferas, a fim de nortear a escolha dos principais temas a serem considerados como referência para os padrões de sustentabilidade do TCE-PA. Assim, de posse dos principais temas de debate sobre responsabilidade socioambiental, e visando a estabelecer uma cultura de sustentabilidade atrelada à estratégia institucional (missão, visão e valores) do TCE-PA, foram definidos sete eixos temáticos prioritários que nortearam as estratégias do Plano:

- Uso racional da água: visando estabelecer padrões de consumo sustentáveis, incentivando o consumo consciente e eliminando o desperdício;
- Uso racional de energia elétrica: buscando racionalizar o consumo de energia elétrica;
- Capacitação e sensibilização: através do fomento da cultura da sustentabilidade;
- Qualidade de vida no ambiente de trabalho: promovendo a valorização das pessoas com foco no bem-estar físico e mental;
- Compras sustentáveis: adequando aos critérios de sustentabilidade às compras e contratos, com foco na utilização de insumos e materiais de forma consciente;
- Gestão de resíduos: fomentando a redução e a adequada destinação dos resíduos;
- Obras sustentáveis e manutenção predial: a partir da adoção de critérios de sustentabilidade e acessibilidade em obras, reformas e manutenção predial.

A fim de associar à Agenda 2030 e aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, partiu-se para a etapa de implementação a ocorrer no período de 2023-2027, alinhada ao Plano Estratégico 2022-2027, a ser executada por cada unidade de trabalho, a partir de um plano de ação

setorial para cumprimento de cada ação sob sua responsabilidade, a fim de transformar o Tribunal em instituição referência no tema da sustentabilidade.

Em relação ao eixo um (Uso racional da água), tem-se como objetivo estratégico melhorar o uso e o consumo eficiente da água encanada e envasada e como objetivos específicos reduzir 50% a quantidade mensal de garrafas de água até 2027 e reduzir 15% do consumo de água até 2027 (m<sup>3</sup> mensal por servidor), contando com dezesseis ações sustentáveis, em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6 (Água Potável e Saneamento), 12 (Consumo e Produção Sustentáveis) e 14 (Vida na Água).

Já o eixo dois (Uso racional de energia elétrica) apresenta o objetivo estratégico racionalizar o consumo de energia elétrica, detendo os objetivos específicos reduzir 15% do consumo de energia elétrica mensal, por unidade consumidora, até 2027, bem como reduzir 15% do consumo de energia elétrica mensal no TCE-PA até 2027. Esse eixo conta com doze ações sustentáveis, em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 1 (Erradicação da Pobreza), 7 ((Energia Limpa e Acessível) e 12 (Consumo e Produção Sustentáveis).

O eixo três (Capacitação e Sensibilização) traz como principal objetivo capacitar, sensibilizar e fomentar a adoção de práticas sustentáveis pelos colaboradores e sociedade, com ênfase em realizar cinco eventos de promoção da sustentabilidade institucional para o público externo até 2027 e aumentar em 80% a adesão dos servidores nas ações de capacitação e sensibilização até 2027, contendo treze ações sustentáveis associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4 (Educação de Qualidade), 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

Quanto ao eixo quatro (Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho), definiu-se como objetivo estratégico melhorar a qualidade de vida e ambiente organizacional, e como objetivos específicos: aumentar 100% a adesão dos servidores nas ações de Saúde e Qualidade de vida até 2027; aumentar 100% a participação voluntária nas ações solidárias, culturais e sociais até 2027; implementar 01 programa de saúde e segurança do trabalho considerando o e-social em 2023. Esse eixo apresenta dezoito ações sustentáveis, em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 3 (Saúde e Bem-Estar), 5 (Igualdade de Gênero) e 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico).

O eixo cinco (Compras Sustentáveis) traz como principal objetivo otimizar o processo e ampliar a quantidade de aquisição de produtos e contratação de serviços com critérios de sustentabilidade, e tem como objetivos específicos reduzir 80% do consumo mensal de descartáveis até 2027, ampliar em 100% a quantidade de compras sustentáveis até 2027 e reduzir 30% da quantidade mensal de cópias e impressões até 2027. O eixo dispõe de dezessete ações sustentáveis associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), 12 (Consumo e Produção Sustentáveis) e 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima).

Em relação ao eixo seis (Gestão de resíduos), tem-se como objetivo estratégico contribuir para redução da produção de resíduos e destinar adequadamente os resíduos produzidos e como objetivos específicos reduzir 25% os resíduos gerados até 2027 e promover a adequada destinação de, no mínimo, 80% dos resíduos até 2027, contando com dezenove ações sustentáveis, em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 12 (Consumo e Produção Sustentáveis), 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima), 15 (Vida Terrestre) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação).

Por último, o eixo sete (Obras Sustentáveis e Manutenção Predial) contempla o objetivo estratégico planejar e executar obras e reformas eficientes e sustentáveis e tem como objetivos específicos reduzir 20% as despesas com manutenção corretiva até 2027 e adequar 100% dos termos de referência e projetos básicos do TCE-PA com diretrizes de sustentabilidade incorporadas até 2027. O eixo 7 conta com sete ações sustentáveis, em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 15 (Vida Terrestre) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

Assim, percebe-se que a crescente conscientização sobre a importância da sustentabilidade tem impulsionado o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) a reavaliar suas práticas e políticas, a fim de incorporar princípios sustentáveis em suas operações. Nesse contexto, a instituição desempenha um papel fundamental na promoção da responsabilidade e da eficiência no setor público, uma vez que atua no fomento da conservação ambiental e na concretização de valores sustentáveis em nível estratégico na instituição. A análise das práticas e iniciativas implementadas pelo TCE-PA demonstra um comprometimento notável com a integração de princípios sustentáveis em suas operações e decisões. Além disso, essa Corte de Contas demonstra uma influência significativa na conscientização e na adoção de atitudes mais sustentáveis entre os servidores e partes interessadas da instituição.

## **6 AÇÕES DE SUSTENTABILIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

Como principais ações de sustentabilidade desenvolvidas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará têm-se:

- Distribuição de copos e xícaras de uso permanente feitas com fibra de bambu e arroz;
- Promoção mensal da feira agroecológica e de artesanatos;
- Reuso da água da chuva para lavagem dos carros;
- Reaproveitamento da água da cascata do prédio sede;
- Promoção de ações de inclusão como 13ª Exposição Canoas de Promesseiros “A inclusão embarca aqui!”;
- Realização de palestras, debates e campanhas sobre saúde e qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- Programa de destinação correta de pilhas e baterias e medicamentos;
- Utilização de tecnologias para aprimorar processos e procedimentos administrativos para economia de recursos materiais e humanos;
- Instituição do selo “Documento 100% digital” que busca fomentar a sustentabilidade e a transformação digital, facilitar o acesso e a disseminação dos documentos e incentivar a economicidade e o consumo consciente.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do desenvolvimento deste estudo, verificou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade e na concretização de valores sustentáveis. Destaca-se a importância de abordagens estratégicas para atingir objetivos sustentáveis em nível institucional e ressalta-se o potencial da instituição como agente de mudança na promoção da sustentabilidade em âmbito estadual. No entanto, é fundamental que esta Corte continue aperfeiçoando suas estratégias e aprofundando seu comprometimento com a sustentabilidade, a fim de desempenhar um papel cada vez mais proeminente na construção de um futuro mais sustentável para o Estado do Pará.

## 8 REFERÊNCIAS

ARAUJO, C. L.; LUDEWIGS, T.; CARMO, E. A. D. A Agenda Ambiental na Administração Pública: desafios operacionais e estratégicos. *Desenvolvimento em Questão*, v. 13, n. 32, 2015.

BARATO, A. FRANCO. Tribunal de contas da União no controle da sustentabilidade. *Direito e Sociedade: Rev. Estudos Jurídicos e Interdisciplinares*, v. 08, n. 01, p. 86, 2013.

BODNAR, Z.; PRIESS, A. S.; BIANCHI, P. N. L. **A sustentabilidade por meio do planejamento urbano**. *Revista Brasileira de Direito*, v. 15, n. 3, p. 38-57, 2019.

CAVALCANTE, M. L. S. A. Administração Pública e Agenda Ambiental–A3P-Considerações sobre a implementação nos órgãos públicos. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, v. 10, n. 1, p. 193-216, 2012.

CHAVES, R. A. M.; BARBOSA, M. D. F.; ARAGÃO, J. M. C.; CARVALHO, J. R. M. **Gestão socioambiental no centro de educação e saúde da Universidade Federal de a agenda ambiental na administração pública**. *HOLOS*, v. 36, n. 6, p. 1-17, 2020.

CRISTÓVAM, J. S. S.; BERGAMINI, J. C. L. **A centralidade da noção de accountability como instrumento de concretização do modelo de Administração Pública sustentável**. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 84, p. 87-108, 2021.

Domingues, A. R.; Lozano, R.; Ceulemans, K.; Ramos, T. B. Sustainability reporting in public sector organisations: Exploring the relation between the reporting process and organisational change management for sustainability. *Journal of environmental management*, v. 192, p. 292-301, 2017.

FERREIRA, R. G.; PAES-DE-SOUZA, M. **Adesão das instituições públicas da Amazônia Legal à agenda ambiental da administração pública (A3P)**. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 11, n. 3, p. 223-240, 2019.

GÓMEZ-ORTEGA, A.; FLORES-UREBA, S.; GELASHVILI, V.; JALÓN, M. L. D. Users' perception for innovation and sustainability management: evidence from public transport. *Review of Managerial Science*, p. 1-24, 2023.

KPEGBA, S. A.; OPPONG, C.; ATCHULO, A. S. Urban entrepreneurship, public management and sustainability nexus: Evidence from developing countries. *Sustainable Development*, p. 1-9, 2023.

LANZARIN, J.; CAMARGO, T. F.; MAZZIONI, S.; ZANIN, A. Agenda ambiental da administração pública em instituições federais de ensino superior. *Brazilian Journal of Development*, v. 4, n. 3, p. 1020-1044, 2018.

NARDONE, José Paulo. **Sustentabilidade e a gestão pública municipal**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, v. 1, n. 3, p. 33-38, 2019.

NEVES, R. B.; GUEDIM JÚNIOR, T.; MEURER, W. **Práticas Sustentáveis: Estudo de caso da Câmara de Vereadores de Itajaí-SC**. Revista do TCU, n. 146, p. 101-119, 2020.

PARÁ. Lei nº 603, de 20 de maio de 1953. Organiza o Tribunal de Contas do Estado (1ª Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado). Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1953.

SOTTO, D.; RIBEIRO, D. G.; ABIKO, A. K.; SAMPAIO, C. A. C.; NAVAS, C. A.; MARINS, K. R. D. C.; BUCKERIDGE, M. S. *Estudos Avançados*, v. 33, p. 61-80, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Plano Estratégico 2012-2015. Belém: SEPGE/TCE-PA, 2011, 41p. Disponível em: <  
[https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/plano\\_estrategico\\_2012\\_2015.pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento_gestao/plano_estrategico_2012_2015.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Plano Estratégico 2016-2021. Belém: SEPGE/TCE-PA, 2015, 36p. Disponível em: <  
[https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/plano\\_estrategico\\_2016\\_2021\\_ed\\_2017\\_2.pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento_gestao/plano_estrategico_2016_2021_ed_2017_2.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Manual do Sistema de Planejamento e Gestão do TCE-PA. Belém: SEPGE/TCE-PA, 2018, 78p. Disponível em: <  
[https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/MANUAL\\_SISTEMA\\_PLANEJAMENTO\\_E\\_GESTAO\\_3.pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento_gestao/MANUAL_SISTEMA_PLANEJAMENTO_E_GESTAO_3.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Guia de Governança Pública. Belém: SEPGE/TCE-PA, 2019, 44p. Disponível em: <  
[https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/guia\\_da\\_governanca\\_publica\\_tcepa.pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/planejamento_gestao/guia_da_governanca_publica_tcepa.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Pará para o período de 2022-2027. Belém: SEPGE/TCE-PA, 2019, 33p. Disponível em: <  
[https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/RESOLUCAO\\_19320\\_e\\_PE22-27.pdf](https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento_gestao/RESOLUCAO_19320_e_PE22-27.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Resolução nº 19.321, de 27 de outubro de 2021. Autoriza a Presidência a formalizar a adesão deste Tribunal de Contas do Estado do Pará ao Acordo de Cooperação que criou a Rede Legislativo Sustentável. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 32866, de 14 de abril de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ(a). Resolução nº 19.436, de 23 de agosto de 2022. Autoriza a Presidência a formalizar a adesão deste Tribunal de Contas do Estado do Pará ao Acordo de Cooperação que criou a Rede Interinstitucional de Sustentabilidade. Publicada no Diário Oficial do Estado de 01 de setembro de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (b). Portaria nº 38.635, de 01 de junho de 2022. Institui o Comitê Gestor do Plano de Sustentabilidade no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Publicada no Diário Oficial do Estado de 06 de julho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (c). Portaria nº 38.732, de 22 de junho de 2022. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Plano de Sustentabilidade (CGPS) do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA). Publicada no Diário Oficial do Estado de 04 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (d). Diagnóstico de Sustentabilidade. Belém: CGPS/TCE-PA, 2022, 47p. Disponível em: <  
[https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/diagnostico\\_2022\\_CGPS.pdf](https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento_gestao/diagnostico_2022_CGPS.pdf)>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (e). Plano de Logística Sustentável. Belém: CGPS/TCE-PA, 2022, 21p. Disponível em: <  
[https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento\\_gestao/plano\\_logistica\\_sustentavel\\_TCE\\_Interativo.pdf](https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/planejamento_gestao/plano_logistica_sustentavel_TCE_Interativo.pdf)>.

RÊGO, G. S.; PIMENTA, H. C. D.; SARAIVA, V. M. **Agenda Ambiental na Administração Pública-A3P: um estudo sobre a potencialidade de aplicação no município de São Gonçalo do Amarante/RN**. *Holos*, v. 4, p. 29-50, 2011.

REK, M.; MARINI, M. J. **Gestão socioambiental na administração pública: uma análise de instrumentos legislativos aplicáveis ao âmbito institucional**. *COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 1, p. 145-165, 2019.





**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: *“O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”*

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

**EIXO: ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS**

## IMPACTO DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ NA ÁREA DA SAÚDE E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Dinaldo do Nascimento Araújo**  
UNAMA/PPAD e UEPA  
*araujodinaldo@gmail.com*

**Enemar Piedade Salomão**  
SEPLAD  
*enemarsalomao@gmail.com*

**Mauro Margalho Coutinho**  
UNAMA/PPAD  
*mauro.margalho@unama.br*

**Paulo Sérgio da Silva Araújo**  
SEPLAD  
*pssaa10@gmail.com*

**Resumo:** Este artigo aborda a relação do Covid 19 com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Durante o período pandêmico observou-se, no mundo todo, a alocação de muitos recursos financeiros para a área da saúde, e como no estado do Pará não fora diferente, surge o problema de pesquisa: Os gastos com saúde durante a pandemia se mantiveram em consonância com a média dos gastos públicos executados nos orçamentos de 2015 a 2019? O objetivo principal é analisar o impacto no Orçamento Geral do Estado durante o período em que o mundo foi acometido pela pandemia da covid-19. Metodologicamente, este estudo é caracterizado como uma pesquisa descritiva que utiliza uma abordagem quantitativa com uso de base de dados secundária. Verificou-se que os gastos com a área da saúde têm um impacto abrangente e contribuem significativamente para vários objetivos de desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Orçamento. Pandemia. Gasto público.

### 1 INTRODUÇÃO

O cenário da saúde pública no Brasil tem sido palco de intervenções significativas, abrangendo dimensões econômicas, sociais e políticas. Essas intervenções têm como objetivo primordial a formulação de políticas públicas que visam à universalização dos serviços de saúde, correspondendo a uma missão de responsabilidade estatal.

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecido pela Lei nº 8.080/90, desempenha um papel crucial. O SUS delineou as responsabilidades na prestação de assistência à

saúde nos diversos níveis de atendimento e alocou recursos financeiros adicionais para municípios, estados e União, estabelecendo, assim, o princípio de acesso universal aos serviços de saúde, sem qualquer forma de discriminação.

A pandemia da covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, representou um desafio sem precedentes. O papel do SUS, especialmente na esfera hospitalar, foi de importância incontestável, à medida que enfrentou uma demanda elevada por hospitalização em todo o sistema de saúde pública.

Conforme apontado por Abrucio *et al.* (2020), o combate à pandemia da covid-19 foi afetado por uma série de fatores. Dentre eles, destaca-se o efeito da interação entre atores políticos e o funcionamento das políticas públicas, influenciando os sistemas federalizados em diferentes federações e países.

Abrucio *et al.* (2020) entende que nas nações que possuem relações marcadas por conflitos e cooperação entre a esfera nacional e os governos subnacionais tiveram um papel preponderante na formulação e execução de políticas de saúde pública no contexto da covid-19. No entanto, diferentemente de outros países, as dificuldades relacionadas a conflitos e descoordenação intergovernamental surgiram como desafios significativos no Brasil.

Segundo Manzatto (2021), o recente Relatório de Desenvolvimento Sustentável da ONU traz um alerta: a pandemia de Covid-19 impactou severamente as dimensões econômicas, sociais e ambientais globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Sachs *et al.* (2021) também afirma que no final de abril de 2021, o número global de mortes por covid-19 tinha ultrapassado 3 milhões de mortes em todo o mundo, impactando o ODS 3 (Bom Saúde e bem-estar).

Consoante Secretaria de Estado de Saúde Pública (2023), no Pará, Brasil, os números da covid-19 são significativos, com 884.894 casos confirmados, 832.169 casos descartados, 5 casos em análise, 842.641 casos recuperados e 19.155 óbitos, conforme dados atualizados em 16/09/2023, no site Coronavírus no Pará.

Ainda segundo Sachs *et al.* (2021), no ODS 1 (Erradicação da Pobreza), após vários anos de progressos significativos de redução, a pobreza extrema aumentou, em 2020, na África Subsaariana e em outras partes do mundo. A pandemia também impactou o acesso a alimentação e aumento da insegurança alimentar abrangidos pelo ODS 2 (Fome Zero), enquanto a desaceleração da atividade econômica e a recessão global viu aumentos significativos no desemprego em 2020, impactando o ODS 8 (Trabalho Digno e Crescimento Económico). Ainda ressalta que, a pandemia teve um impacto negativo no progresso em direção ao ODS 4 (Qualidade Educação) e ODS 5 (Igualdade de Género), e sobre acesso a infraestruturas essenciais, incluindo água e saneamento, coberto pelo ODS 6 (Água Potável e Saneamento), ODS 7 (Energia Acessível e Limpa) e ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura).

O combate à covid-19 está ligado a uma série de fatores. Um deles, talvez, um dos mais relevantes, refere-se ao montante de recursos orçamentários e financeiros despendidos ao enfrentamento à doença.

Com base nesse cenário da covid-19, emerge a questão central desta pesquisa: Os gastos com saúde durante a pandemia se mantiveram em consonância com a média dos gastos públicos executados nos orçamentos de 2015 a 2019?

Assim, o objetivo primordial deste estudo é analisar e apresentar o impacto dos gastos destinados ao combate da pandemia da covid-19 no planejamento orçamentário da área da saúde no estado do Pará, Brasil. Esse exame é fundamental para compreender como os recursos foram

alocados e utilizados em um contexto de desafios sem precedentes para o sistema de saúde pública do estado e a devida avaliação pela sociedade, por meio de sua entidade formalmente instituída para essa finalidade.

No presente trabalho aborda-se a teoria estratégica aplicada no governo estadual, partindo-se de um referencial teórico, metodologia aplicada, dos resultados e por fim das conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Pará (2023), define que o orçamento do governo do estado do Pará, objeto de estudo neste trabalho, é resultado de um planejamento que se origina no ciclo orçamentário. Este ciclo compreende uma série de fases ou etapas que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. É formado basicamente, por quatro etapas: elaboração e apresentação; aprovação legislativa; execução e acompanhamento; controle e avaliação.

No entanto, é importante destacar que a rigidez excessiva no planejamento devido à sua necessidade de previsão legal, pode comprometer a capacidade de adaptação da administração, característica fundamental para se contrapor a situação inesperada como foi o caso da pandemia da covid-19. Conforme Keiner (1997) salienta, quando os planos são detalhados e amplamente disseminados, a flexibilidade tende a ser prejudicada. Portanto, a compreensão contemporânea do planejamento requer não apenas a definição de diretrizes claras, mas também a capacidade de responder a um ambiente em constante mudança.

Essa alteração de perspectiva relacionada a mudanças do ambiente, no planejamento, encontra respaldo nas palavras de Fayol (1930), que reconhece a importância de estabelecer direções claras para a coordenação de recursos, mas também enfatiza a necessidade de flexibilidade e mecanismos adaptativos diante das transformações emergentes.

No contexto da estratégia, a formulação de planos também é frequentemente mencionada como parte do processo estratégico. No entanto, essa abordagem, conforme discutido por Restrepo (2009), pode limitar a compreensão da tomada de decisão pelos gestores e a adaptação das empresas ao ambiente em constante evolução. A estratégia, portanto, requer uma análise mais ampla e diversificada para abordar sua complexidade.

Mintzberg (1987) ressalta a necessidade de múltiplas definições para abranger a amplitude do termo estratégia, enquanto Mintzberg et al. (2000) categorizam a teoria da estratégia em Dez Escolas do Pensamento Estratégico (Design, Planejamento, Posicionamento, Cognitiva, Aprendizagem, Poder, Ambiental, Empreendedora, Cultural e Configuração) reconhecendo a diversidade de perspectivas e abordagens. Essas escolas são divididas em dimensões prescritivas e descritivas, demonstrando a complexidade da estratégia como campo de estudo.

As políticas de planejamento para o combate à pandemia da covid-19 no âmbito do orçamento da área da saúde do governo do estado do Pará podem ser analisadas à luz das escolas de aprendizado e ambiental, conforme descritas por Mintzberg et al. (2000). Para este artigo, a Escola de Aprendizado e a Escola Ambiental, tendem uma aproximação à problemática estudada.

A Escola de Aprendizado destaca que as estratégias emergem de maneira coletiva, envolvendo a contribuição informada de diversas partes interessadas. Nesse contexto, o processo de formulação da estratégia não segue um plano rígido, mas permite a adaptação às mudanças. Isso realçou a formação colaborativa de estratégias, incorporando contribuições informadas de partes

interessadas. O processo de formulação estratégica não seguiu um plano estrito, mas permitiu ajustes ao emitir um ato normativo detalhando o planejamento orçamentário e financeiro. Esse ato objetivava informar, orientar e esclarecer os órgãos e entidades da administração pública estadual sobre a criação da ação orçamentária "COVIDPARÁ" e outras medidas correlatas. Essa abordagem colaborativa permitiu a criação de estratégias flexíveis e adaptativas para enfrentar os desafios da pandemia.

Por outro lado, a Escola Ambiental enfatiza que o ambiente externo desempenha um papel central na formação da estratégia. Ele é visto como competitivo e muitas vezes hostil, e as organizações precisam se adaptar a esse ambiente em constante mudança. Nessa perspectiva, o líder é encarregado de garantir a adaptação da organização ao ambiente desafiador. No contexto da pandemia, o ambiente altamente dinâmico e imprevisível da covid-19 exigiu uma resposta ágil por parte do governo estadual. A estratégia de combate à pandemia foi fortemente influenciada pela necessidade de se adaptar a um ambiente de saúde pública em rápida evolução, com a alocação de recursos e a tomada de decisões guiadas pelas demandas do ambiente externo.

Portanto, as políticas de planejamento adotadas pelo governo do estado do Pará para enfrentar a pandemia da covid-19 refletem elementos das escolas de aprendizado e ambiental de Mintzberg et al. (2000). Elas combinam a colaboração e a adaptação à medida em que as estratégias são formuladas em resposta às complexas demandas da crise de saúde pública, evidenciando a necessidade de flexibilidade e aprendizado contínuo em um ambiente desafiador.

No contexto deste artigo, é relevante abordar a classificação da Despesa Orçamentária por Natureza, conforme definida pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). A despesa orçamentária é categorizada em três grandes grupos de classificação: Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa e Elemento da Despesa.

Segundo Brasil (2021), o Grupo de Natureza da Despesa (GND) desempenha um papel fundamental na categorização das despesas, pois age como um agregador de elementos de despesa orçamentária com características similares relacionadas ao objeto de gasto. Para os propósitos deste artigo, concentramos nossa atenção em quatro grupos específicos de despesas que foram efetivamente contabilizados nas unidades de gestão da área de saúde. Esses quatro grupos são:

- **Pessoal e Encargos Sociais:** Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder.
- **Outras Despesas Correntes:** Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e outras.
- **Investimentos:** Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
- **Inversões Financeiras:** Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de

empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras.

A estrutura e a organização do orçamento do governo do Pará são entendidas por Pará (2022) como fundamentais para atender às demandas de informações relacionadas às finanças públicas. Esse sistema de classificação é projetado de forma a fornecer dados relevantes não apenas para os órgãos governamentais, mas também para organizações públicas e privadas, bem como para a sociedade em geral.

Nesta circunstância específica da resposta à pandemia da covid-19, a Lei nº 9.039, datada de 22 de abril de 2020, é de particular relevância. Essa lei autorizou a abertura de Créditos Especiais com o objetivo de criar a ação orçamentária denominada "COVIDPARÁ". Esse instrumento legal forneceu a base para a alocação de recursos orçamentários e financeiros destinados a combater a pandemia e suas consequências no estado do Pará.

Com a ação (projeto/atividade) instituída foi possível identificar os gastos com o combate à pandemia da covid-19 nas diversas áreas de trabalho, mas para fins de construção deste artigo, focou-se somente na área da saúde.

Cabe ressaltar que, na gestão orçamentária do governo do estado do Pará, a área de saúde é dividida em vinte e quatro unidades gestoras: 13 Centros Regionais de Saúde (CRS), Escola Técnica do SUS, Fundo Estadual de Saúde (FES), Fundação Santa Casa, Fundação Hospital de Clínicas Gaspar Vianna, Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará (HEMOPA), 3 Hospitais Regionais, Hospital Ophir Loyola, Laboratório Central, Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA).

### 3 METODOLOGIA

Optou-se por utilizar a classificação de pesquisa proposta por Gil (2017) e Vergara (2016) para categorizar o estudo, detalhando suas características em relação aos objetivos e aos métodos. Portanto, do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é categorizada como exploratória. No entanto, ela também exibe traços descritivos, uma vez que seu foco principal reside na análise dos gastos com saúde durante a pandemia, com o propósito de compreender se esses gastos se mantiveram alinhados com a média dos gastos públicos registrados nos orçamentos de 2015 a 2019.

Quanto aos procedimentos técnicos, ele se enquadra como pesquisa bibliográfica, pois envolveu a revisão e consulta a artigos científicos, leis, livros e manuais técnicos relacionados às técnicas de análise das demonstrações financeiras. Além disso, é classificado como pesquisa documental, pois baseou-se em documentos oficiais publicados por órgãos públicos, como decretos, portarias, resoluções, normas, pronunciamentos e relatórios, que serviram como fonte de subsídio para a elaboração dos quadros e análises apresentados no trabalho.

O delineamento da pesquisa envolveu a busca de dados referentes aos anos de 2015 a 2022, abrangendo os valores de gastos do governo do estado do Pará na área da saúde. Os dados foram obtidos nos sites da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará (Seplad) e do portal da transparência do governo do estado do Pará.

Para a obtenção dos dados orçamentário e financeiro, foi utilizado a plataforma SAP *Business Intelligence* (2023), com informações extraídas do Sistema Integrado de Administração

Financeira de Estados e Municípios (SIAFEM) e minerado com o apoio do software SQLiteStudio (2023) em linguagem *Structured Query Language* (SQL).

É importante ressaltar que este estudo não requereu submissão ao Comitê de Ética, uma vez que os dados financeiros utilizados são de domínio público.

## 4 RESULTADOS

Para subsidiar a análise do presente trabalho utilizou-se a classificação orçamentária por grupo de natureza de despesa, que se caracteriza como um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto do gasto, quais sejam despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

O estudo foi pautado em 8 anos consecutivos de 2015 a 2022, devido a premissa de que seria necessário dados de 5 anos anteriores à pandemia da covid-19 (de 2015 a 2019), para que se pudesse traçar uma média simples, para servir de parâmetro para avaliar os gastos nos 2 anos de combate à pandemia (de 2020 a 2021) e por fim, o ano de 2022 também foi objeto do estudo como forma de se identificar as mudanças sofridas decorrentes das ações da política pública.

Figueiredo (2008), nos informa, que, para recompor o valor nominal da moeda com seu respectivo valor real, o Estado brasileiro passou a adotar o instituto da correção monetária, sendo essa a recomposição do valor real da moeda, adequando-a ao seu valor nominal. Por atualização monetária, entende-se, portanto, a reposição do poder aquisitivo da moeda, em virtude de sua desvalorização decorrente do processo inflacionário.

Considerando que a análise do presente estudo se dá pela comparação dos valores financeiros de vários anos, se faz necessária a realização de correção monetária.

O governo federal usa o IPCA como o índice oficial de inflação do Brasil. Portanto, ele serve de referência para as metas de inflação e para as alterações na taxa de juros (IBGE, 2023). Dessa forma, usamos o IPCA como o índice para fazer a correção monetária de todos os valores nominais extraídos pelo processo de mineração, que abrangem ao período de 2015 a 2021, corrigindo para o mês 12/2022, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Gastos do estado do Pará na área da saúde em valores nominais e reais**

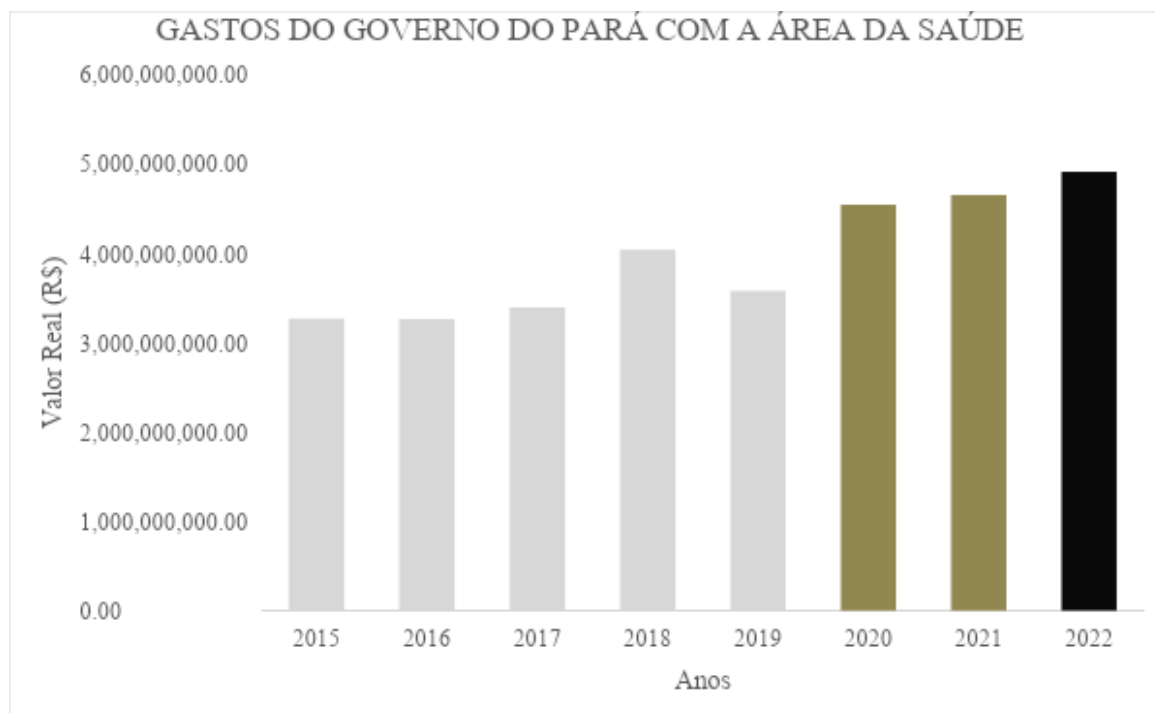
TABELA DE GASTOS DO GOVERNO DO PARÁ COM A ÁREA DA SAÚDE					
ANO	VALOR NOMINAL (R\$)	IPCA até 12/2022	VALOR REAL (R\$)	VARIAÇÃO (R\$)	VAR. %
2015	2.241.025.924,47	1,4596325	3.271.074.272,70		
2016	2.401.567.260,18	1,3592031	3.264.217.664,90	- 6.856.607,80	-0,21%
2017	2.545.088.195,26	1,3332740	3.393.299.918,45	129.082.253,55	3,95%
2018	3.137.395.978,61	1,2874672	4.039.294.415,87	645.994.497,43	19,04%
2019	3.874.700.130,83	1,2455328	3.580.533.303,11	- 458.761.112,76	-11,36%
2020	3.837.531.317,16	1,1839902	4.543.599.471,71	963.066.168,60	26,90%
2021	4.359.602.896,05	1,0670566	4.651.943.043,61	108.343.571,90	2,38%

2022      4.910.117.798,98      1,0000000      4.910.117.798,98      258.174.755,37      5,55%

Fonte – SIAFEM e sítios da SEPLAD e do Portal da Transparência do Estado do Pará.

Deflacionando esses valores a preços reais ou constantes, observa-se um incremento de 26,90% no percentual de gastos totais da área da saúde no ano de 2020, mantendo-se em curva ascendente até 2022, período recorte da pesquisa, como segue no gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Gastos do estado do Pará na área da saúde em valores reais**



Fonte – SIAFEM e sítios da SEPLAD e do Portal da Transparência do Estado do Pará.

Santos *et al.* (2020) menciona em seus estudos sobre o combate a pandemia da covid-19 no estado de Alagoas, Brasil, que foi possível descrever o direcionamento de recursos públicos para o combate da covid-19 no estado. Esse direcionamento de recursos dos cofres públicos é justificado de acordo com as variáveis da qualidade de saúde, pois influenciam o Estado a desenvolver estratégias governamentais eficazes sem desperdício de recursos, tempo e, sobretudo, de vidas.

Quando se faz a correção monetária usando o índice IPCA (IBGE) durante os anos de 2015 a 2021 e se aponta os gastos na área da saúde pré-pandemia, correspondentes ao período de 2015 a 2019, observa-se uma média simples no valor de R\$ 3.509.683.915,01. Os gastos durante o combate à covid-19 nos anos de 2020 a 2021 chegam ao valor médio de R\$ 4.597.771.257,66.

A diferença de R\$ 1.088.087.342,65 representa um incremento de 23,67% nas despesas totais, demonstrando a magnitude do impacto no orçamento do estado do Pará decorrido do esforço no combate às mazelas epidêmicas da covid-19.

No início do combate à pandemia, o governo do estado do Pará adotou a abordagem da Escola de Aprendizagem de Mintzberg et al. (2000), enfatizando que as estratégias se desenvolvem de forma colaborativa, incorporando as contribuições informadas de várias partes interessadas. Nesse contexto, o processo de formulação da estratégia não segue um plano rígido, mas permite a adaptação às mudanças ao emitir um ato normativo detalhando seu planejamento orçamentário e



financeiro. Isso visava informar, orientar e esclarecer os órgãos e entidades da administração pública estadual sobre a criação da ação orçamentária "COVIDPARÁ" e outras medidas relacionadas. Essa abordagem colaborativa permitiu a formulação de estratégias flexíveis e adaptativas para lidar com os desafios da pandemia.

Vale ressaltar que houve um ponto fora da curva quando se analisa o período compreendido entre 2018 e 2019, havendo uma retração de gastos nessa área no valor de R\$ 458.761.112,76 que representa 11,36%, caracterizado pela diminuição de valores investidos, diga-se grupo de natureza de despesa de investimentos, conforme informado na Tabela 1.

Corroborando com esse raciocínio, ressalta-se elencar três fatores importantes, o primeiro caracterizou-se pelo aumento de 229,70% de investimento durante o exercício de 2018 em relação ao ano anterior, o segundo pelo aumento de 112,54% investidos em 2020 em relação a 2019 e o terceiro pelo incremento investido de 117,83% em 2022 em relação a 2021 (ver Tabela 2).

**Tabela 2 – Gastos de investimentos do estado do Pará na área da saúde**

INVESTIMENTOS					
ANO	VALOR NOMINAL (R\$)	IPCA até 12/2022	VALOR REAL (R\$)	VARIAÇÃO (R\$)	VAR. %
2015	95.864.210,12	1,4596325	139.926.516,68		
2016	74.642.284,13	1,3592031	101.454.023,98	- 38.472.492,70	-27,49%
2017	154.642.034,73	1,3332740	206.180.204,21	104.726.180,23	103,23%
2018	527.996.616,93	1,2874672	679.778.326,01	473.598.121,80	229,70%
2019	105.970.214,48	1,2455328	131.989.377,96	- 547.788.948,05	-80,58%
2020	236.931.733,84	1,1839902	280.524.850,94	148.535.472,98	112,54%
2021	245.404.139,43	1,0670566	261.860.106,65	- 18.664.744,29	-6,65%
2022	570.405.065,36	1,0000000	570.405.065,36	308.544.958,71	117,83%

Fonte – SIAFEM e sítios da SEPLAD e do Portal da Transparência do estado do Pará.

No auge da pandemia da covid-19 se observa expressivo aumento nos gastos com despesas correntes ou de custeio, principalmente durante o exercício de 2020 que correspondeu ao montante de R\$ 811.443.326,36 ou 37,06% comparado com 2019, justificado pela necessidade da população paraense por serviços de saúde pública, que também precisou se adequar às condições adversas na qual estava sendo submetida.

Essas condições já haviam sido debatidas na Escola de Aprendizado de Mintzberg et al. (2000), a qual destaca que as estratégias emergem de maneira coletiva, envolvendo a contribuição informada de diversas partes interessadas. Essas alterações financeiras podem ser vistas a seguir:

**Tabela 3 – Gastos de outras despesas correntes do estado do Pará na área da saúde**

OUTRAS DESPESAS CORRENTES					
ANO	VALOR NOMINAL (R\$)	IPCA até 12/2022	VALOR REAL (R\$)	VARIAÇÃO (R\$)	VAR. %
2015	1.232.556.755,20	1,4596325	1.799.079.897,98		

2016	1.409.570.049,61	1,3592031	1.915.891.981,10	116.812.083,11	6,49%
2017	1.442.494.726,21	1,3332740	1.923.240.713,59	7.348.732,50	0,38%
2018	1.603.845.577,12	1,2874672	2.064.898.574,41	141.657.860,81	7,37%
2019	1.757.998.886,65	1,2455328	2.189.645.275,69	124.746.701,28	6,04%
2020	2.534.724.191,17	1,1839902	3.001.088.602,05	811.443.326,36	37,06%
2021	2.988.631.935,04	1,0670566	3.189.039.431,26	187.950.829,21	6,26%
2022	3.052.952.198,60	1,0000000	3.052.952.198,60	- 136.087.232,66	-4,27%

Fonte – SIAFEM e sítios da SEPLAD e do Portal da Transparência do Estado do Pará.

Observa-se na pesquisa que, apesar do fim da emergência sanitária, os gastos com despesas correntes ou de custeio da máquina pública decresceram de forma tímida, demonstrando uma variação pouco expressiva após o fim da pandemia (ver Tabela 3).

Segundo Hill (2020), a covid-19 se caracteriza por um quadro sintomático crítico que demanda hospitalizações e/ou cuidados intensivos. Portanto, é essencial aumentar os investimentos em recursos para assistência hospitalar e ambulatorial, devido à necessidade de adquirir equipamentos e suprimentos para a prestação de cuidados e à expansão das unidades hospitalares para atender casos graves.

Quando se pensa em incremento ou aumento de gastos públicos por quaisquer motivos, remete-se à ideia de ascensão das despesas com folha de pagamento. A pesquisa apontou uma retração desses gastos em valores constantes durante a série analisada, conforme demonstrado a seguir.

**Tabela 4 – Gastos de pessoal do estado do Pará na área da saúde em valores nominais e reais.**

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS					
ANO	VALOR NOMINAL (R\$)	IPCA até 12/2022	VALOR REAL (R\$)	VARIAÇÃO (R\$)	VAR. %
2015	909.604.959,15	1,4596325	1.327.688.960,54		
2016	917.354.926,44	1,3592031	1.246.871.659,82	- 80.817.300,72	-6,09%
2017	947.951.434,32	1,3332740	1.263.879.000,64	17.007.340,82	1,36%
2018	992.633.784,56	1,2874672	1.277.983.439,23	14.104.438,59	1,12%
2019	1.010.731.029,70	1,2455328	1.258.898.649,47	- 19.084.789,76	-1,49%
2020	1.065.875.392,15	1,1839902	1.261.986.018,73	3.087.369,26	0,25%

2021	1.125.566.821,58	1,0670566	1.201.043.505,71	-	60.942.513,02	-4,83%
2022	1.257.247.535,02	1,0000000	1.257.247.535,02		56.204.029,31	4,68%

Fonte: SIAFEM e sítios da SEPLAD e do Portal da Transparência do Estado do Pará.

Relevante observar que, apesar da curva ascendente de valores pagos em investimento e uma pequena retração em custeio após o fim da emergência sanitária provocada pela covid-19, não houve arrefecimento desses gastos em detrimento a uma diminuição na série histórica analisada do presente trabalho ao custo da folha de pessoal. Fato que nos remete a postura de flexibilidade e adequação do orçamento frente ao novo cenário que está sendo vivido, características presentes na teoria abordada pela Escola Ambiental de Mintzberg et al. (2000).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas hipóteses podem ser inferidas para a resposta a dois questionamentos acerca do movimento ascendente de aumento de despesas com investimento e custeio no pós-covid, o primeiro diz respeito à inauguração e funcionamento dos hospitais Abelardo Santos no distrito de Icoaraci, à conclusão e funcionamento dos hospitais regionais de Castanhal e Itaituba que são geridos por Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos (OS) através de contratos de gestão celebrados com a SESP, o segundo refere-se ao início das obras do pronto socorro da Augusto Montenegro, à construção do hospital público da Mulher e a aquisição de equipamentos para diversas unidades de saúde pública estadual.

Portanto, através dos contratos de gestão firmados entre o estado e as OS, o ente estadual constrói, entrega e transfere recursos públicos para essas entidades, não gerando gastos extras com a folha de pessoal. Outra forma de incremento de gastos de investimento ocorre com a construção de unidades de saúde e aquisição de equipamentos.

É importante frisar que os gastos com a área da saúde para combater a pandemia de covid-19 no estado do Pará estão diretamente relacionados ao ODS número 3, que é "Saúde e Bem-Estar". Este ODS visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Alocar recursos financeiros para a saúde, incluindo a resposta à pandemia, é fundamental para alcançar as metas relacionadas à saúde estabelecidas no ODS 3.

Este estudo buscou identificar o impacto nos gastos públicos com despesas decorrentes do combate à pandemia da covid-19. Naturalmente se pensava no arrefecimento dos gastos com saúde pública, mas se encontrou uma outra realidade de incremento de investimentos e custeio da máquina pública com serviços públicos de saúde pós-pandemia.

Sugere-se como futuras pesquisas, que sejam analisadas outras áreas, como a de segurança e suas implicações com os objetivos de desenvolvimento sustentável durante o período pandêmico ou período pós pandemia.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.**

Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul. - ago. 2020.  
Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>  
Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL, Planalto. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm) Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)** 9ª Edição. MCASP 9. ed. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Válido a partir do exercício de 2022. Brasília, 2021.

BRASIL, Ministro da Saúde. **Sistema Único de Saúde**. Disponível em:  
<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus>. Acesso em: 15.09.23.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei nº 8080**: 30 anos de criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2023. Disponível em:  
<https://bvsm.s.saude.gov.br/lei-n-8080-30-anos-de-criacao-do-sistema-unico-de-saude-sus/> Acesso em: 09 set. 2023.

FAYOL, H. **Industrial and General Administration**, Genebre: IMI, 1930.

FIGUEIREDO, L. V. **O Sistema Financeiro Nacional na República Federativa do Brasil e a Atualização Monetária**. Revista da AGU. Brasília, 2008. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/o-sistema-financeiro-na-cional-na-republica-federativa-do-brasil-e-a-atualizacao-monetaria/> Acesso em: 14 set. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

HILL, B. (2020). **The COVID-19 pandemic**. British Journal of Nursing, 29(8), 456–456.  
Disponível em: doi:10.12968/bjon.2020.29.8.45 Acesso em: 15 set. 2023.

MANZATTO, R. **Impactos da Pandemia de Covid-19 nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Informações Fipe, agosto de 2021.

MINTZBERG, H. **The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy**. California Management Review, 30(1), 11–24. 1987. Disponível em: doi:10.2307/41165263 Acesso em: 12 set. 2023.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.W.; LAMPEL, J. (2000). **Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds Of Strategic Management**. Free Press, Ny. 406p.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Saúde Pública. **Coronavírus no Pará**. Disponível em:  
<https://www.covid-19.pa.gov.br/#/> Acesso em: 16/09/2023.

PARÁ (Estado). **Lei nº 9.039**, de 22 de abril de 2020. Disponível em:  
[http://bancoleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei9039\\_2020\\_74198.pdf](http://bancoleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei9039_2020_74198.pdf) Acesso em: 10 set. 2023

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Inflação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php> . Acesso em: 15 set. 2023.

RESTREPO, I. A. M.. **La formación de la estrategia en Mintzberg y las posibilidades de su aportación para el futuro**. Universidad Nacional de Colombia, Rev.fac.cienc.econ. vol.17 no.2 Bogotá July/Dec. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-68052009000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052009000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=es) Acesso em: 16 set. 2023.

SACHS, J. et al. **The decade of action for the sustainable development goals: sustainable development report 2021**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SALAWA, P. SQLiteStudio. Versão 3.4.4 [S. 1.]. SQLiteStudio, 2023. Disponível em: <https://sqlitestudio.pl>. Acesso em: 15. set. 2023.

SANTOS H.L.P.C., MACIEL, F.B.M., JUNIOR, G.M.S.; MARTINS, P.C., PRADO; N.M.L.B. **Gastos públicos com internações hospitalares para tratamento da covid-19 no Brasil em 2020**. Rev Saude Publica. 2021;55:52. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2021055003666> Acesso em: 17 set. 2023.

SAP Business Intelligence. Versão 10.2 [S. 1.]. SAP, 4 set. 2023. Disponível em: <http://bi.prodepa.pa.gov.br:8080/BOE/BI>. Acesso em 04 set. 2023.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

## O PLANO PLURIANUAL COMO PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA (2020-2023) DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

**Heraldo Marques Nogueira**

Mestrando em Administração pela Universidade da Amazônia – UNAMA

hmarques06@gmail.com

**Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos**

Professora titular da Universidade da Amazônia – UNAMA

anamaria.vasconcellos@unama.br

**Jones Nogueira Barros**

Professor titular da Universidade da Amazônia – UNAMA

jones.barros@unama.br

**Resumo:** Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social através da escuta social a luz das teorias de Participação e Gestão Social na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará, pretende-se analisar a participação social em relação ao quantitativo populacional de cada Região de Integração e sua presença nas audiências públicas e identificar as demandas provenientes dessas escutas no instrumento de planejamento de médio prazo da gestão pública administrativa que é o Plano Plurianual. Parte-se do fundamento legal que qualquer tipo de serviço, obras, ações e atividades realizada pelo Governo estadual em benefício da sociedade tem que está a sua programação e previsão orçamentária no PPA, ou seja, sua programação física e financeira por município e consequentemente Região de Integração. O artigo foi elaborado tendo como base a pesquisa documental e a bibliográfica. Inicialmente utilizou-se o Plano, na fase de sua elaboração, mais precisamente no aspecto das diretrizes da elaboração do plano. Quanto ao levantamento bibliográfico, o artigo apoiou-se em duas categorias teóricas, a saber: Participação e Gestão Social. A pesquisa identificou a participação e sugestões da sociedade nas 12 audiências públicas e verificou que apenas 1.919 pessoas participaram, ou seja, representa apenas 0,022% da população do Estado do Pará e 1.096 sugestão foram registradas no processo de elaboração do PPA. O percentual de participação da sociedade nas discussões das políticas públicas não está sendo representativo, o que demonstra que a metodologia de elaboração precisa ser revista no sentido de incentivar, estimular para que o quantitativo cada vez maior de pessoas sejam participantes das escutas sociais, e que as sugestões dos diversos segmentos sociais, sejam de fato incorporados nos programas e nas ações do PPA, para que possamos afirmar que o PPA e um instrumento de planejamento com ampla participação e gestão social.

**Palavras-chave:** Participação Social. Plano Plurianual. Gestão Social.

## 1 INTRODUÇÃO

A finalidade desse artigo é mostrar se de fato está acontecendo o processo de participação da sociedade nas escutas sociais, provenientes de audiências públicas nas Regiões de Integração, e se está sendo registradas contribuições para serem incorporadas em um dos instrumentos legais de planejamento da administração pública que é o Plano Plurianual – PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará. Vale ressaltar que esse plano teve início em seu processo de elaboração no ano de 2019. E em 2020 iniciou com a sua efetiva implementação de um planejamento de médio prazo da gestão pública por um período de quatro anos.

O processo de participação social está cada vez mais presente na gestão pública administrativa, dado pela própria conscientização de pertencimento dos diversos atores sociais na construção de uma gestão social participativa. Na própria constituição federativa, que legítima e valida essa contribuição dos diversos segmentos sociais, especialmente nas formulações das políticas públicas, através do instrumento de planejamento chamado Plano Plurianual- PPA, ao qual expressa metas, diretrizes, os programas e ações distribuídos no horizonte de tempo de quatro anos de governo.

No entanto, propõe-se identificar o quantitativo de pessoas que participaram de cada audiência pública e verificar se realmente as contribuições registradas pelos diversos segmentos sociais participantes das 12 audiências públicas, conforme dados disponíveis no site da Secretaria de Planejamento do Estado do Pará – Seplan, órgão do poder executivo responsável pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PPA. As informações foram tabuladas, no sentido de mostrar, o percentual de participante de cada audiência pública por região fazendo uma relação com o quantitativo populacional da mesma, também identificar qual é o requerente dessas demandas no PPA 2020-2023. Ou seja, verificou-se o quantitativo de pessoas participantes e suas demandas apresentadas por região de integração do Estado, e demonstrar as proposições por áreas das políticas públicas, com as informações já tratadas e verificar se de fato o universo de contribuições da sociedade através de sua participação nas audiências públicas são de fato representativo na fase de elaboração do PPA, evidenciando uma gestão social realmente participativa.

## 2 PPA 2020-2023 E SUA METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO

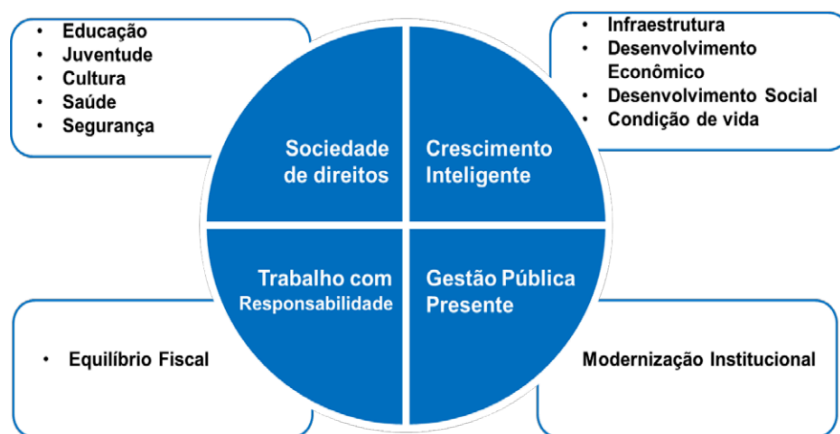
O Plano Plurianual – PPA, é o principal instrumento de planejamento de médio prazo para um horizonte de quatro anos, previsto em lei, de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal. No âmbito estadual, está previsto no artigo 204 da Constituição do Estado do Pará, que também estabelece a participação de entidades da sociedade civil e dos municípios, na sua elaboração. (SEPLAN, 2019)

O Plano Plurianual dentro da sua base legal é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que deve estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88, art. 165, § 1º).

As diretrizes estratégicas agregam as ações do governo estadual nas diferentes áreas consideradas prioritárias e, ao mesmo tempo, proporcionam um comportamento cooperativo com os governos federal e municipais e com representantes da sociedade civil, como igrejas, entidades da classe produtora e trabalhadora, para maior agregação de valor para a sociedade paraense. (SEPLAN, 2019)

No processo de elaboração tendo como base nas diretrizes estratégicas, são definidos e elaborados os programas, indicadores, objetivos, metas e ações que compõem o plano. Nessa etapa de elaboração do plano, realizou-se as oficinas regionalizadas temáticas com o propósito de definir os compromissos regionais e efetivar o planejamento integrado, em seguida realizadas as oficinas de elaboração de programas com a participação dos órgãos setoriais. Ao final aconteceram as audiências públicas nas 12 Regiões de Integração como forma de incentivo à participação popular.

**Figura 1 – Diretrizes Estratégicas do PPA 2020-2023**



Fonte – Seplan (2019).

A metodologia que orientou a elaboração e gestão do PPA 2020-2023 aponta para um instrumento mais estratégico, no qual seja possível ver com clareza as principais diretrizes de governo e a relação destas com os Objetivos a serem alcançados nos Programas Temáticos. Para isso, é fundamental que os Programas Temáticos reflitam as prioridades dos planos setoriais e o diálogo com a sociedade e suas entidades representativas (SEPLAN, 2019).

A etapa de elaboração de programas está organizada por Programas Temáticos. As oficinas são coordenadas por técnicos da Secretaria de Planejamento (Seplan) e as discussões deverão ser orientadas pelas diretrizes estratégicas, planos setoriais, Relatórios Anuais de Avaliação de Programas, além dos resultados das Audiências Públicas (SEPLAN, 2019).

### 3 CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A relação de participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de



construção democrática do seu próprio destino (TENÓRIO, ROZEMBERG, 1997).

Segundo Tandler (1997), que analisa a concepção de participação social e a reformula como importante mecanismo de governança enfatizando que a ideia de participação da sociedade civil está relacionada com o aprimoramento da democracia e a inserção desta nas práticas como elemento preventivo de condutas antidemocráticas. Assim, a participação passa a fazer parte de uma noção de governança compartilhada e participativa.

A participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos de decisão em diferentes aspectos político, econômico, social e cultural permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo, ouvindo os problemas, anseios e dificuldades dentro de uma determinada relação de diversos grupos sociais dentro de um território.

O objetivo de um conceito de participação social é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação. Até para que possa haver reivindicação, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participativo, mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos (BORDENAVE, 1994).

Outro conceito derivado da participação social e o conceito de cidadania deliberativa, se refere ao cidadão enquanto colaborador na gestão de interesses públicos. Seria a participação popular desde os mutirões em casos de construções sociais coletivas até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos de interesse público. Para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a efetivação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos na gestão pública administrativa (LÜCHMANN, 2002).

A participação tem uma estreita vinculação com o processo de descentralização do processo decisório, podendo contribuir não só para democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Outro aspecto a ser analisado é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a possibilidade de a sociedade influenciar nas decisões públicas.

Outro aspecto do modelo de análise é a autonomia, um dos princípios presentes na própria concepção da cidadania deliberativa e fundamental para que os problemas locais e regionais sejam avaliados e soluções sejam encaminhadas pelas próprias comunidades (LÜCHMANN, 2002).

#### 4 CONCEITOS DE GESTÃO SOCIAL

O conceito de gestão social desde o ano de 1990 refere-se, quando relacionado a temas que envolvam o aparelho burocrático público, ao processo de tomada de decisão que ocorre sob uma esfera pública na qual interagem a sociedade e o Estado com o objetivo de promover uma administração pública ampliada.

A gestão social privilegia a dimensão dialógica e relacional da gestão pública participativa (TENÓRIO, 2002) em espaços nos quais os diversos atores sociais compartilham o direito à fala e o direito de participar na tomada de decisões (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006) que afetam a vida nas comunidades e territórios. Segundo Cançado (2011) esses espaços são considerados como esfera pública, locais onde os diversos atores se encontram e dialogam para tratar de assuntos de interesse coletivo presentes e futuros. É, assim, no diálogo que se ampliam as possibilidades de entendimento entre os atores na busca do bem comum.

A gestão social traz como essência e característica fundamental a relação entre diferentes atores da sociedade civil, Estado e mercado para avançar no processo democrático e nas relações sociais por meio da participação e engajamento dos atores nas tomadas de decisão em políticas, programas, projetos e ações que afetam os diversos coletivos.

E tratando-se de políticas públicas voltadas ao planejamento, o processo de instituição dessas políticas somente teria significado, na perspectiva da gestão social, se os seus usuários também participassem do processo. Planejamento público não significa apenas concessão, mas, também, promover a prática de uma cidadania deliberativa.

O termo gestão social vem conquistando nos últimos anos uma visibilidade cada vez maior, mas o que pode ser compreendido por gestão social? Ela é considerada em dois níveis: como uma problemática da sociedade e como uma modalidade específica de gestão. Quanto a problemática da sociedade, o termo diz respeito a gestão das demandas e necessidades do social; o social, neste sentido, sugere a ideia de política social, confundindo-se com a própria ideia de gestão pública. No que se refere a problemática de gestão, a questão social seria uma forma de subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas (FRANÇA FILHO, 2008).

A gestão social apresenta quatro elementos da gestão social que foram assumidos como categorias de análise: a dialogicidade do processo gerencial; o compartilhamento da autoridade decisória; o privilégio das relações sociais e a ausência de mecanismos de coerção. Primeiramente, partes e da categoria relações sociais, pois considerasse que, mesmo estando presente em outras formas de gestão, é a partir da existência dessas relações entre gestores e geridos que seja possível construir formas mais dialógicas, participativas e compartilhadas de questão. Em seguida, assume-se a dialogicidade, que pressupõe a construção do consenso a partir da discussão crítica entre os indivíduos. Consequentemente, esse consenso intersubjetivo, dialógico, pode resultar numa tomada de decisão menos autoritária e hierárquica e, consequentemente, mais compartilhada (TENÓRIO, 2008).

## 5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As manifestações da cidadania em processos de discussão e problematização nos espaços públicos são ouvidas pelo sistema político e, às vezes, transformam-se em decisões efetivas. Em alguns casos, as decisões tomadas nos espaços públicos possuem caráter vinculante, cabendo aos agentes políticos, à máquina burocrática, implementar as ações decididas no âmbito destes espaços.

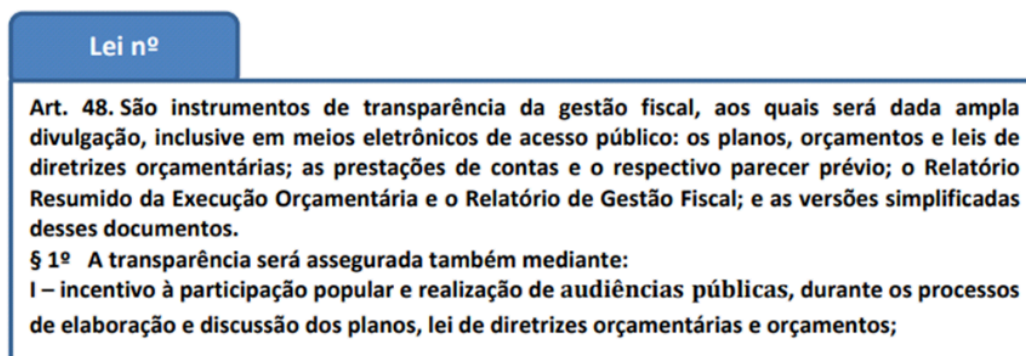
Os espaços públicos de participação social, cujo objetivo é o envolvimento da sociedade na gestão pública, constituem-se novos arranjos institucionais criados para que a sociedade tenha maior participação na elaboração implementação e controle das políticas públicas (FARAH, 2001).

Da mesma forma, em sentido estrito, as decisões tomadas em diferentes instâncias sobre o Plano Plurianual não obrigam o Executivo a incluir as decisões na proposta e ser encaminhada ao Legislativo. Também o Poder Legislativo, mesmo no caso da realização de audiências públicas de caráter regional para debater as propostas de planejamento ou orçamentárias, não está sujeito a incorporar as demandas defendidas pelas sociedades regionais nesses espaços.

O PPA 2020-2023 foi orientado, dentre outras características, por um amplo processo participativo, cuja finalidade é de que o Plano seja um importante instrumento de interação entre o Estado e a sociedade, com vistas à efetividade das políticas públicas. O processo participativo, durante a fase de elaboração do PPA, ocorreu por meio de audiências públicas nas 12 Regiões de Integração, sendo que na RI do Marajó foram realizadas duas audiências. As audiências públicas, de

caráter consultivo, além de atender o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à transparência da gestão fiscal (art. 48, §1º) é uma forma de promover a participação da sociedade no processo de elaboração do PPA com o objetivo de discutir demandas de interesse coletivo e estratégico para a gestão de políticas públicas (SEPLAN, 2019).

**Figura 2 – Lei de Responsabilidade Fiscal**



Fonte – Seplan (2019).

### 5.1 Escutas Sociais na Elaboração do PPA

No processo de elaboração do PPA referente ao período dos anos 2020 a 2023, a fase relativa as escutas sociais especificamente de forma regionalizada que compreende 12 escutas sociais provenientes de audiências públicas, para que o governo possa ouvir os diversos segmentos sociais nos 144 municípios.

Primeiramente foram tabulados os dados disponível no site da Seplan referentes ao quantitativo de pessoas participantes nas audiências, e posteriormente também tabulados as contribuições provenientes das audiências públicas, seja através das manifestações orais ao qual cada pessoa tinha um limite de tempo de até 10 minutos, sendo registradas em ata da audiência pública, contribuições formalizadas oriundas de ofícios protocolados no dia das audiência para a equipe técnica da Seplan e pelos preenchimentos das chamadas filipetas que são formulários preenchidos e entregue pelos participantes no dia da audiência pública.

Foram registradas 1.919 pessoas presentes nas 12 escutas sociais, quantitativo equivalente a 0,022% de pessoas presentes em relação ao total da população do Estado, evidenciando uma pequena participação da sociedade na formulação de uma agenda de política pública que é consolidado no planejamento através dos programas e ações do PPA.

**Tabela 1 – População e Participantes Audiência pública**

Região de Integração	População Região de Integração**	Nº de Participantes Audiência Pública	% Pessoas Participantes
Araguaia	477.554	120	0,025%
Baixo Amazonas	846.365	300	0,035%
Carajás	768.151	200	0,026%
Guajará	2.084.212	305	0,014%
Guamá	666.111	190	0,028%
Lago de Tucuruí	318.008	95	0,029%

Marajó	635.577	ND*	-
Rio Caeté	496.104	200	0,040%
Rio Capim	638.259	86	0,013%
Tapaiós	274.790	107	0,038%
Tocantins	823.442	210	0,0255
Xingu	414.389	106	0,025%
<b>Total Geral</b>	<b>8.442.962</b>	<b>1.919</b>	<b>0,022%</b>

Nota: \* Dados da Região não disponível no site da Seplan  
 Fonte – Elaboração própria extraída do site Seplan (2019).

Segundo Cançado, (2011) definem uma gestão social como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”, ou seja, os atores sociais unidos em prol de um benefício ou causa comum para todos. A gestão social pressupõe, então, a ação (comunicativa) neste espaço público e a ampliação das possibilidades de influir e avaliar as prioridades de desenvolvimento, pois os sujeitos interagem no espaço público e podem interferir na realidade social.

Em relação ao aspecto das contribuições dos segmentos sociais na participação, foram totalizadas 1.096 registros com determinadas solicitações em diversas áreas da política pública, sendo 948 ou 86,5% provenientes de entidades englobando-as Prefeituras, Associações, Cooperativas, Câmeras Municipais, Federação de Trabalhadores, Sindicatos, Organizações não Governamentais – ONGs, Secretarias Municipais e Estaduais, Conselhos de Entidades da Sociedade Civil e Universidades, e 148 ou 13,5% demandas provenientes de cidadãos.

**Tabela 2 – Demandas por Requerente**

<b>Demandante</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Cidadão	148	13,50%
Entidade	948	86,50%
<b>Total Geral</b>	<b>1096</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan (2019).

O nível de consultas social é importante e necessário a qualquer processo participativo. Deste modo, é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta, no sentido de solicitar informações sobre prioridades e necessidades, de deliberação com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados. Quando se trata de processo de promoção do planejamento público estatal, um aspecto crucial é o caráter das deliberações quanto à obrigatoriedade ou não de o Estado cumprir as determinações decorrentes dos processos participativos, isto é, se as decisões são vinculantes ou não vinculantes na formulação da agenda pública. Quando existe o caráter vinculante, seja elas provenientes de uma normatização, decretos e leis as demandas e/ou recursos definidos no processo participativo obrigam o poder executivo das diferentes esferas de governo a incluí-los na peça orçamentária do planejamento. Quando não estiver presente o caráter vinculante, ainda que possa fazê-lo, o Executivo não é obrigado a incluir as demandas no orçamento e planejamento, cabendo-lhe o livre arbítrio no caso do estudo do processo de elaboração do PPA 2020-2023 do governo do Estado do Pará.

A natureza dos espaços e o caráter das deliberações referem-se ao tipo e grau de participação praticados nos espaços públicos. Os processos participativos apresentam diferentes graus de participação. Adotam uma escala de cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. No entanto, os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos inerentes ao processo participativo. (PARÉS, CASTELLÀ e JORBA, 2007)

Por sua vez em relação a distribuição dessas demandas por região de integração do Estado, a Região Tocantins, que apresenta uma população estimada de 823.442 mil pessoas, composta por 10 municípios Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju e Tailândia foi a que mais registrou demandas 22,35% do total, e a Região Guajará, com uma população de 2.084.212 milhões pessoas, composta pelos municípios de Ananindeua, Benevides, Belém, Santa Bárbara e Marituba registrou 2.65% de contribuições.

**Tabela 3 – Demandas por Região de Integração**

Região de Integração	Quantidade	%
Araguaia	78	7,12%
Baixo Amazonas	148	13,50%
Carajás	44	4,01%
Guajará	29	2,65%
Guamá	142	12,96%
Lago de Tucuruí	94	8,58%
Marajó	51	4,65%
Rio Caeté	96	8,76%
Rio Capim	38	3,47%
Tapajós	85	7,76%
Tocantins	245	22,35%
Xingu	46	4,20%
<b>Total Geral</b>	<b>1096</b>	<b>100,00%</b>

Fonte – Elaboração própria extraída do site Seplan (2019).

Em relação as áreas que representam determinadas ações de políticas públicas, seja elas uma obra, uma atividade uma ação, foram sistematizadas e consolidadas 10 áreas, com destaque para área do Desenvolvimento Econômico que apresentou 21,72% das propostas apresentadas, em seguida áreas da Educação, Cultura e Esporte com 19,98%, Saúde teve 18,8% de propostas apresentadas, por sua vez as menores contribuições por áreas foram as Habitação, Meio Ambiente e Saneamento com 0,82%, 2,01% e 3.01% respectivamente. As áreas que tiveram sua aprovação para serem incorporadas no PPA através de sugestões das escutas sociais foram: Saúde com 95 propostas, Desenvolvimento Econômico 93 propostas e as menores foram Habitação, Saneamento e Gestão respectivamente 7 propostas, 10 propostas e 17 propostas.

**Tabela 4 – Demandas por Áreas**

Área	Quantidade	%
Desenvolvimento Econômico	238	21,72%
Educação / Cultura / Esporte	219	19,98%
Gestão	63	5,75%
Habitação	9	0,82%
Infraestrutura e Logística	180	16,42%

Meio Ambiente	22	2,01%
Proteção Social	59	5,38%
Saneamento	33	3,01%
Saúde	206	18,80%
Segurança Pública	67	6,11%
<b>Total Geral</b>	<b>1096</b>	<b>100,00%</b>

Fonte – Elaboração própria extraída do site Seplan (2019).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que o processo de elaboração do instrumento de planejamento de médio prazo PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará, ao qual consolida e demonstra no período de quatro anos de uma gestão pública, todo o investimento previsto em diversas áreas da política pública como Saúde, Saneamento Básico, Educação, Habitação, Segurança, Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Econômico entre outras, não está sendo construído dentro de uma gestão participativa efetiva da sociedade, dado pela baixíssima participação social nas 12 audiências públicas realizadas que contabilizou um total de 1.919 pessoas, e com contribuições de sugestões de demandas a serem incorporadas no plano de 1.096 registros, o que pressupõe que o poder executivo tem que rever a metodologia de elaboração do PPA, no sentido de fomentar a participação dos diversos segmentos sociais, seja na divulgação nos meios de comunicações, adequar as especificidades de cada Região em relação a forma e horário de realização das plenárias das audiências, disponibilizar meios de acesso via transportes para a população participar das audiências, estimular a população em contribuir de forma mais efetiva na indicação de ações, obras e projetos para os municípios, dado o conhecimento que a classe local possui do território, para que possamos avançar na construção de um instrumento de planejamento com a participação e contribuição de vários segmentos sociais, saindo de uma elaboração tecnocrata governamental.

Porém devemos nós questionar para uma futura análise de estudo se de fato as demandas que estão no PPA 2020-2023, foram inseridas no plano, para apenas cumprimento de uma legislação, ou de fato as obras, ações e atividades solicitadas pela sociedade nas escutas sociais serão implementadas ou concluídas no período de vigência do PPA. Outro questionamento para futuro estudos e em relação as sugestões que foram apresentadas pela sociedade que não foram aceitas pela gestão no processo de elaboração do PPA. O governo através dos órgãos executores da implementação da política pública, tem algum mecanismo de controle técnico ou até mesmo político para dá uma resposta ao solicitante dessa não incorporação ou inviabilidade técnica de execução no PPA.

## 7 REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994;  
BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.  
Brasília: Senado Federal, 1988.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2011 (Tese de doutorado).

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119 - 144, 2001.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVAJR, J. Etal (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GONDIM, S.; FISCHER, T.; MELO, V.P. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino.** Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade.** Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC, n. 33, p. 1-44, nov. 2002.

PARÉS, M.; CASTELLÀ; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. **Innovación democrática**, Barcelona, n. 2, p. 29-40, fev. 2007.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **PPA 2020-2023.** Belém; SEPLAN, 2019. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Volume-I-Completo.pdf>>>. Acesso em: 26 agosto 2023.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 do Governo do Estado do Pará.** Belém; SEPLAN, 2019. Disponível em: [http://seplad.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2020/01/orientacoes\\_para\\_elaboracao\\_do\\_ppa.pdf](http://seplad.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2020/01/orientacoes_para_elaboracao_do_ppa.pdf)>>. Acesso em: 26 agosto 2023.

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **Lei do PPA 2020-2023.** Belém; SEPLAN, 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: 26 agosto 2023.

TENDLER, J. **Good government in the tropics.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

TENÓRIO, Fernando G. **O mito da participação.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 24, n. 3, p. 162-164, maio/jul./1990.

\_\_\_\_\_; **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional e gestão social.** Ijuí: Unijuí, 2002.

\_\_\_\_\_; **Gestão social: uma perspectiva conceitual.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out./1998, p. 7-23.

\_\_\_\_\_; ROZEMBERG, Jacob E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

\_\_\_\_\_; (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.



**VI Colóquio de Governança Pública – 2023**

Tema: *“O papel do Estado na estruturação de iniciativas pró-ambientais e formação dos servidores públicos: evidências de práticas sustentáveis e aplicações nos ODS.”*

Evento presencial: 23 e 24 de novembro

Anais versão on-line

**ISSN: 2764-4766**

**EIXO: POLÍTICA PÚBLICA E GOVERNANÇA**



## IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO DE EPIDEMIOLOGIA NO SERVIÇO DE VERIFICAÇÃO DE ÓBITO NA CIDADE DE BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA NO ESTADO DO PARÁ: RELATO DE EXPERIENCIA

PINHEIRO, Girlane Alves<sup>25</sup>

SANTOS, Fernanda Roseane Duarte<sup>26</sup>

RIBEIRO, Dulcilene Pantoja<sup>27</sup>

CORREA, Rosangela de Nazaré<sup>28</sup>

SILVA, Gleidson Cesar Woller Oliveira<sup>29</sup>

**Resumo:** O Serviço de Verificação de Óbito (SVO) é um serviço público estratégico para determinar a causa de morte e que colabora para o diagnóstico da situação de saúde do país, auxiliando na promoção de ações para esclarecer as causas de óbitos, com ou sem assistência médica, especialmente aqueles sob investigação epidemiológica. Tem ainda como atribuição a emissão da Declaração de Óbito para os óbitos com ocorrência domiciliar quando não há cobertura do serviço de saúde. O trabalho aqui exposto tem como objetivo relatar a implantação do núcleo de epidemiologia do SVO no município de Belém-PA, afim de melhor a qualidade da informação sobre mortalidade de interesse de vigilância epidemiológica. A partir do olhar de uma das enfermeiras lotadas no SVO, verificou se nos bancos de dados oficiais do Ministério da Saúde que apesar do SVO ser uma instituição de investigação de óbito por causas naturais, era insignificante o quantitativo de investigação epidemiológica no serviço. O núcleo de epidemiologia SVO, foi implantado dentro do prédio do SVO no município de Belém-PA, composto por uma equipe multiprofissional; a investigação começa da seguinte forma: Casos suspeitos de agravos epidemiológicos são coletados amostras de material para exame microscópico e encaminhados ao LACEN-PA (de acordo com os critérios de definição de caso das fichas de investigação do SINAN). Todo caso suspeito de óbito por doenças ou agravos são examinados através de necropsia, seguindo protocolos próprios do Ministério da Saúde para coleta de amostras e monitorado

<sup>25</sup> Enfermeira, pós-graduada em Atenção Primária com ênfase na estratégia saúde da família, do Centro Universitário Metropolitano da Amazônia- UNIFAMAZ, Belém- Pará, Técnica do Serviço de verificação de óbito-DEVI-SESPA.

<sup>26</sup> Enfeira obstetra e especialista em Gestão de Serviços de Saúde, formada pela Universidade do Estado Pará, Enfermeira do Serviço de verificação de óbito-DEVI-SESPA.

<sup>27</sup> Assistente Social Graduada na Universidade Federal do Pará, Especialista em Educação para a Juventude (UEPA) Especialização Docência do ensino superior (CERTEC), Assistente Social do Serviço de verificação de óbito-DEVI-SESPA.

<sup>28</sup> Assistente Social, especialista em Gestão em Saúde Pública e Gestão com Pessoas, graduada e pós-graduada pela Universidade da Amazônia-Unama, Assistente Social do Serviço de Verificação de Óbito-SVO/DEVI/SESPA.

<sup>29</sup> Acadêmico de enfermagem, Centro Universitário Planalto do Distrito Federal-UNIPLAN.

resultados. As notificações são enviadas semanalmente a Divisão de Epidemiologia do estado do Pará, assim como os resultados confirmados e relatórios de agravos circulantes no determinado período na região de Belém do Pará e área metropolitana, para que este estabeleça metas e estratégias de saúde pública epidemiológica. A partir da implementação do Núcleo de Vigilância Epidemiológica dentro de um SVO os pesquisadores perceberam a necessidade, de um olhar epidemiológico nacional entre os casos com sintomatologia de doenças e agravos em cadáveres, em conjunto com os principais órgãos de saúde do estado, Hospitais, UPAs, Regionais de Saúde, Secretarias de Saúdes Municipais e Estadual, assim como pesquisas voltadas para a investigação pós morte. O Núcleo de Epidemiologia do SVO contribui para um diagnóstico de causa de morte bem definida, assim como estratégias de saúde públicas em vigilância do óbito e evitabilidade de óbitos por causas preveníveis.

**Palavras-chave:** Epidemiologia. Serviço de Verificação de Óbito. Núcleo de Vigilância Epidemiológica.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 SITUAÇÃO DA ATUAL DA VIGILÂNCIA ÓBITO

As primeiras intervenções estatais no campo da prevenção e controle de doenças, desenvolvidas sob bases científicas modernas, datam do início do século XX e foram orientadas pelo avanço da era bacteriológica e pela descoberta dos ciclos epidemiológicos de algumas doenças infecciosas e parasitárias, desde então dava-se início ao processo de criação ao sistema de vigilância epidemiológica no Brasil (BRASIL 2009).

O Serviço de Verificação de Óbito (SVO) é um serviço público estratégico para determinar a causa de morte e que colabora para o diagnóstico da situação de saúde do país, auxiliando na promoção de ações para esclarecer as causas de óbitos, com ou sem assistência médica, especialmente aqueles sob investigação epidemiológica. Tem ainda como atribuição a emissão da Declaração de Óbito para os óbitos com ocorrência domiciliar quando não há cobertura do serviço de saúde.

No Brasil o SVO foi criado no ano de 2006, através da Portaria nº 1.405, instituindo a Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbito e Esclarecimento da Causa Mortis. Atualmente, a Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbito conta com 43 Serviços habilitados, localizados em todas as regiões do território nacional.

No Pará o SVO (Serviço de Verificação de Óbito) foi instituído em 2013 através da Portaria Nº 1440, de 22 de novembro de 2013, número de publicação em DO: 618784, com objetivo realizar um serviço de avaliação da causa da morte desconhecida ou duvidosa, a fim realizar a elucidação diagnóstica e informações complementares para o serviço de epidemiologia e políticas de saúde pública em geral.

Os dados gerados por este serviço são de suma importância para a sociedade, pois podem colocar em evidência os possíveis riscos à saúde que estão em emergência, tanto os já conhecidos quanto os que não são comuns, ou ainda casos de uma doença nova em um determinado local. Ou seja, se houve uma morte cuja causa ainda não foi esclarecida por ter evoluído de forma muito rápida ou se ainda houver dúvidas quanto ao real motivo do óbito, o SVO tem a finalidade de "estudar" o corpo através da necropsia por profissionais qualificados tais como médicos patologistas, auxiliados por técnicos em necropsias e laboratoristas que realizam diversas análises no próprio corpo, exames laboratoriais histopatológicos.

O SVO tem ainda a finalidade de investigar as causas de óbito por morte natural (óbito cuja causa básica é uma doença ou estado mórbido), diferente do serviço mais conhecido atualmente POLÍCIA CIENTÍFICA DO PARÁ (que investiga mortes violentas e/ou acidentais, por afogamento, estrangulamento, por armas de fogo, arma branca, queimaduras, eletricidade, homicídio, suicídio e suspeitas de envenenamento ou outros interesses da Justiça que demandem investigações profissionais).

Com a inclusão de uma enfermeira e uma técnica de enfermagem, do quadro de servidores efetivos da SESPA no SVO percebeu-se que a partir da análise técnica com diagnóstico situacional do serviço, há a necessidade da implantação do Núcleo de vigilância epidemiológica no Serviço de Verificação do Óbito-SVO, que contribuirá com a implementação da vigilância epidemiológica em tempo oportuno, dos principais agravos de interesse em saúde pública, corroborando com a construção de um perfil epidemiológico por mortes no estado do Pará, e ainda contribuindo com a redução dos Garbage Codes, além da elaboração de estratégias em saúde pública voltadas para a promoção e prevenção de doenças evitáveis, bem como a identificação de novas doenças circulantes no estado do Pará.

O Núcleo de epidemiologia terá uma grande contribuição para com as doenças de notificação compulsórias e investigação obrigatória de óbitos materno infantil e mulheres em idade fértil, além determinar indicadores de saúde e desta forma propor estratégias para o controle das doenças epidemiológicas, manejo e diagnósticos oportunos.

## **2 OBJETIVO GERAL**

O trabalho aqui exposto tem como objetivo relatar a implantação do núcleo de epidemiologia do Serviço de Verificação de Óbito-SVO no município de Belém-PA, afim de melhorar a qualidade da informação sobre mortalidade de interesse de vigilância epidemiológica, melhorando a qualidade da informação sobre mortalidade de interesse da vigilância epidemiológica, assim como a participação ativa na vigilância epidemiológica do estado do Pará em consonância com a portaria nº 217 de 01 de março de 2023 (IOEPA 2023).

### 3 SUJEITOS

Equipe multiprofissional de servidores da SESPA, lotados no SVO composta por enfermeiro, médico, técnico de enfermagem, assistente social e auxiliar administrativo.

### 4 METODOLOGIA

A partir do olhar de uma das enfermeiras lotadas no SVO, verificou se nos bancos de dados oficiais do Ministério da Saúde que apesar do SVO ser uma instituição de investigação de óbito por causas naturais, era insignificante o quantitativo de investigação epidemiológica no serviço. O núcleo de epidemiologia SVO, funciona dentro do prédio do SVO situado na Av. Mangueirão sem número, bairro Mangueirão, Belém Pará, mesmo espaço físico do IMOL-Instituto de medicina e odontologia legal.

É composto por uma equipe multiprofissional de servidores, lotados no Serviço de Verificação de Óbito-SESPA, que foram escolhidos, de acordo com o perfil profissional, indicação e aceitação, por meio enquete nos grupos de WhatsApp existentes no serviço.

Após a indicação dos servidores para titulares e suplentes, com representação de cada categoria profissional, que executam suas atividades no SVO, houve a indicação do coordenador do núcleo.

As notificações são enviadas semanalmente a Divisão de Epidemiologia do estado do Pará, assim como os resultados confirmados e relatórios de agravos circulantes no determinado período na região de Belém do Pará e área metropolitana, para que este estabeleça metas e estratégias de saúde pública epidemiológica.

As análises são realizadas pelo Laboratório Central do Estado do Pará-LACEN, em todas causas suspeitas de agravos epidemiológicos.

As reuniões são convocadas pelo coordenador, 1 vez ao mês, podendo ter nova convocação de forma extraordinária.

A área de abrangência é todo óbito com suspeita de agravos proveniente de estabelecimentos de saúde por causas mal definidas ou provenientes de residências dos municípios da área metropolitana de Belém.

#### 4.1 Caso Suspeito

Os casos suspeitos de agravos epidemiológicos, triados a partir da leitura da Ficha de Encaminhamento de Cadáveres-FEC preenchida por médicos assistente do estabelecimento requisitante ou do boletim de ocorrência, durante a necropsia são coletadas amostras de material para exame microscópico e encaminhados ao Lacen para investigação laboratorial junto com ficha de notificação de agravos.

- Todo caso suspeito de óbito por doenças ou agravo da Lista Nacional de Notificação Compulsória de acordo com a PORTARIA 217 de 01 de março de 2023, são examinados através de necropsia, seguindo protocolos próprios do Ministério da Saúde para coleta de amostras.

- As amostras são retiradas seguindo protocolo específico para cada enfermidade e acondicionadas em frascos identificados com nome do cadáver, nome do órgão cuja amostra foi retirada.
- As amostras para estudo complementar a serem realizadas no LACEN deverão ser colhidas em duplicata: a fresco, a serem congeladas a  $-70^{\circ}\text{C}$  (isolamento viral) e em formalina tamponada (imunohistoquímica).

## **4.2 Fluxo e Triagem de Caso**

### *I - Equipe de Regulação*

Sinalizará para a equipe de epidemiologia os casos de:

- a) Identificação de óbitos: em mulheres de 10 a 49 anos e em grávidas;
- b) Óbito intrauterino acima de 22 semanas/peso maior que 500g, infantil-menor de 01 ano, ou seja, do nascimento até 11 meses e 29 dias.

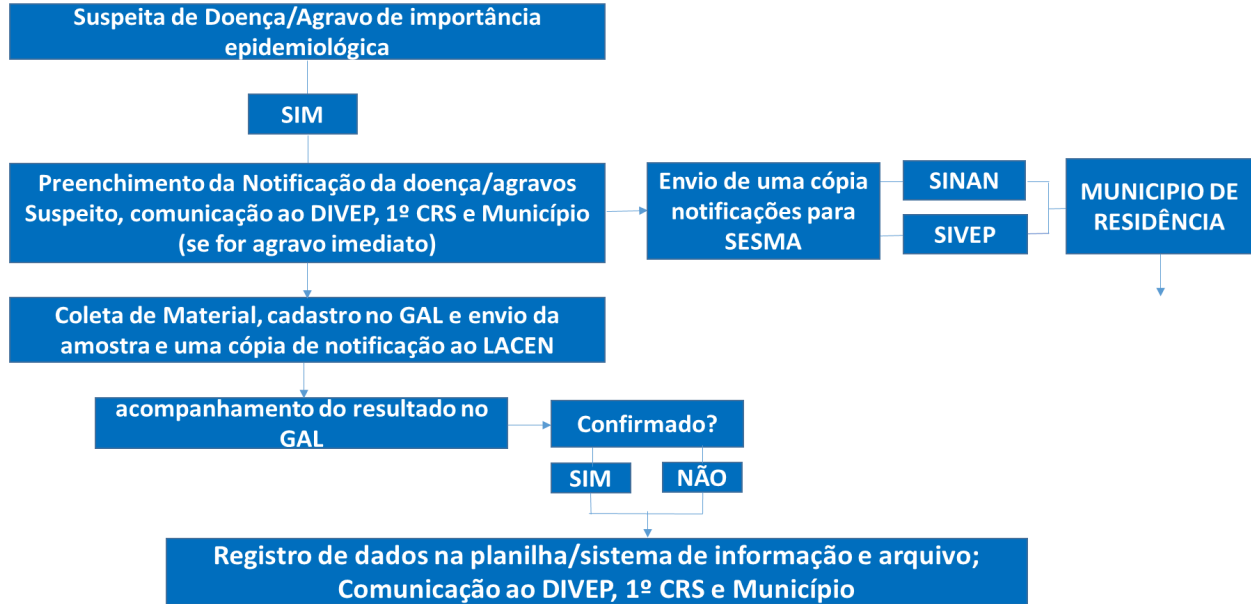
### *II - Equipe de Epidemiologia*

Ao ser informada ou por meio do prontuário a equipe do núcleo faz:

- Identificação do caso suspeito;
- Análise do prontuário;
- Entrevista com a família;
- Acompanhamento da necropsia;
- Notificação;
- Monitoramento do caso;
- Alimentação dos sistemas de informação;
- 1ª Centro Regional de Saúde;
- Direção do SVO;
- Em caso de agravo prioritário notificação às devidas secretarias em até 24 horas.

## **4.3 Fluxos**

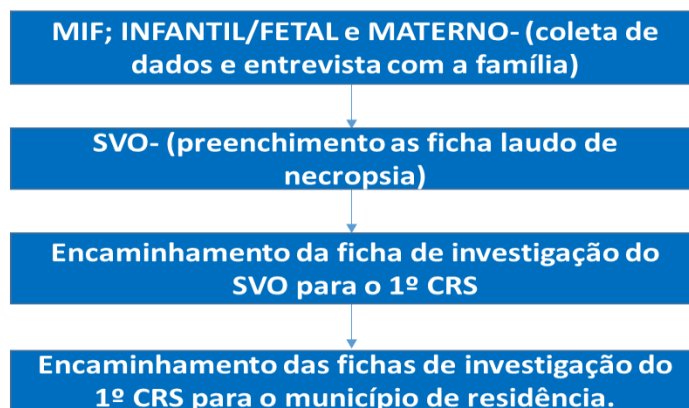
### Fluxograma de agravos investigação epidemiológica núcleo SVO



### Fluxograma de D.O emitidas no SVO



### Fluxograma de investigação de óbitos prioritários



## 5 RESULTADOS

Com base nos bancos de dados estadual, através das coletas e análise realizadas pelo núcleo conclui-se que a implantação do projeto do núcleo de epidemiologia vem contribuindo para formação de estratégias em saúde epidemiológica e diminuição das causas mal definidas que são inseridas no sistema de informação de mortalidade. Como estratégias para diminuição da

mortalidade foram realizadas reuniões para discussões de protocolos e fluxos entre DEVI, 1º CRS, SVO, SESMA e instituições de saúde como UPAs, Pronto Socorros e Hospitais de Referência estadual.

A implantação do Núcleo contribuiu ainda para insentivar um olhar epidemiológico entre os médicos no momento da necropsia, pois com base nas informações registradas no sistema de base do estado de agosto a dezembro de 2022 apenas três agravos foram notificados, enquanto de janeiro a julho de 2023 foram realizadas oitenta notificações de agravos, como demonstra os quadros abaixo.

## GARBAGE CODES SVO – METROPOLITANA I 2021 A 2023

Região de Saúde	2021			2022			2023		
	OG	GC	%	OG	GC	%	OG	GC	%
<b>Metropolitana I</b>	<b>2.117</b>	<b>418</b>	<b>19,74</b>	<b>2.233</b>	<b>390</b>	<b>17,47</b>	<b>1.190</b>	<b>226</b>	<b>18,99</b>
Ananindeua	487	117	24,02	503	94	18,70	242	57	23,55
Belém	1.497	267	17,84	1.572	257	16,35	865	151	17,50
Benevides	53	8	15,10	32	6	18,75	31	8	25,81
Marituba	75	26	34,70	118	31	26,30	52	10	19,23
Santa Bárbara do Pará	5	0	-	8	2	25	-	-	-

Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) até 18/07/2023  
 (\*) Dados sujeitos a revisão



Relatório de Produção Mensal (Exame / Metodologia)

Unidade Requirante: SVO DVS SESPA

Período: 01/08/2022 até 31/07/2023  
 Consulta de Período por: Por data de Liberação

Laboratório responsável	Exame/Metodologia	Ago/2022	Set/2022	Out/2022	Nov/2022	Dez/2022	Jan/2023	Fev/2023	Mar/2023	Abr/2023	Maio/2023	Jun/2023	Jul/2023	TOTAL	
LACEN UNIDADE DE REFERÊNCIA LABORATÓRIO CENTRAL DO PARÁ	Chikungunya, Biologia Molecular /RTTR	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Citomegalovirus, IgG/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
	Citomegalovirus, IgM/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
	Dengue, Biologia Molecular/RTTR	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Febre Amarela, Biologia Molecular/RTTR	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	HIV - Sorologia/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
	HTLV I/II, Virus Linfotrópico Humano Tipo I e II/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
	Influenza/SEQU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	
	Influenza/RTTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	3	8	
	Leptospirose, Biologia Molecular/PCRTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
	Meningite Bacteriana, Biologia Molecular/PCRTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	5
	Toxoplasmose, IgG/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
	Toxoplasmose, IgM/CMIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
	Tuberculose, Badioscopia/COLZN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	2	7	
	Tuberculose, Cultura/CULMB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	5	
Virus Respiratórios/RTTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	12	20	36	
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>73</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>73</b>	

Fonte – LACEN-PA (2023).

## 6 REFERÊNCIAS

SESPA, **Boletim epidemiológico das meningites no estado do Pará no ano de 2021**. Departamento de epidemiologia- DEPI/SESPA. Belém-PA, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. Guia de Vigilância em Saúde –ed. atual. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 773 p.

BRASIL-A coleção institucional do Ministério da Saúde pode ser acessada na íntegra na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: Série A. Normas e Manuais Técnicos Tiragem: 7ª edição – 2009.

## AVALIAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM UMA UNIDADE HOSPITALAR

Rosane Marques Rosado Gomes<sup>30</sup>

Rosana Pereira Fernandes<sup>31</sup>

Marina Yassuko Toma<sup>32</sup>

**Resumo:** A literatura aponta que diante da dinâmica e complexidade no cenário global, agravadas pelo período pandêmico, a governança em saúde constitui-se uma prerrogativa necessária para prover às organizações modelos de gestão transformadores. Essa pesquisa tem como objetivo avaliar os resultados das ações de governança em saúde na Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará (FSCMPA), mediante avaliação das boas práticas de governança. O procedimento metodológico adotado é de estudo de caso, de natureza aplicada, exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa. Para a coleta de dados, aplicou-se questionário a 68 servidores, no período de outubro a novembro de 2021, com o intuito de avaliar os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle; utilizou-se como referência metodológica o Guia de Governança e Gestão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aplicável às secretarias e aos conselhos de saúde, que foi adaptado para ser aplicado em unidades hospitalares. Quanto ao tratamento de dados utilizou-se a análise estatística descritiva; e para a categorização das respostas os limites numéricos dos estágios de capacidade, uma adaptação da Secretaria de Controle Externo da Administração do (Secex Administração) do TCU. Os resultados apontam níveis de maturidade de governança aprimorado para os mecanismos de Liderança e Estratégia, que alcançaram 71,46% e 81,62%, respectivamente; e nível de maturidade intermediário para o Controle, de 63,53%, com fragilidades nas boas práticas de governança. Conclui-se que embora a FSCMPA tenha alcançado um índice de maturidade institucional geral aprimorado, de 73,87%, necessita ampliar a aderência de suas ações às boas práticas de governança. A pesquisa deixa como produto um modelo de governança para organizações hospitalares, acompanhado de um instrumento de avaliação para orientar e promover a melhoria contínua das práticas de governança, bem como recomendações para incentivar mudanças de gestão na administração pública.

<sup>30</sup> Mestra em Gestão Pública, Universidade Federal do Pará/NAEA. E-mail: rosanerosado@hotmail.com.

<sup>31</sup> Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, Universidade Federal do Pará/NAEA. E-mail: rosafer@uol.com.br.

<sup>32</sup> Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, Universidade Federal do Pará/NAEA. E-mail: yassuko@ufpa.br.

**Palavras-Chave:** Governança pública. Governança em saúde. Gestão em saúde.

**Abstract:** The literature points out that given the dynamics and complexity in the global scenario, aggravated by the pandemic period, health governance is a necessary prerogative to provide organizations with transformative management models. This research aims to evaluate the results of health governance actions at Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará (FSCMPA), through assessment of good governance practices. The methodological procedure adopted is a case study, of an applied, exploratory and descriptive nature, with a qualitative and quantitative approach. To collect data, a questionnaire was administered to 68 employees, from October to November 2021, with the aim of evaluating the Leadership, Strategy and Control mechanisms; The Governance and Management Guide, prepared by the Federal Court of Auditors (TCU), applicable to health departments and councils, was used as a methodological reference, which was adapted to be applied in hospital units. Regarding data processing, descriptive statistical analysis was used; and for categorizing responses, the numerical limits of the capacity stages, an adaptation of the TCU's Secretariat for External Control of Administration (Secex Administração). The results point to improved governance maturity levels for the Leadership and Strategy mechanisms, which reached 71.46% and 81.62%, respectively; and an intermediate maturity level for Control, of 63.53%, with weaknesses in good governance practices. It is concluded that although FSCMPA has achieved an improved overall institutional maturity index of 73.87%, it needs to increase the adherence of its actions to good governance practices. The research leaves as a product a governance model for hospital organizations, accompanied by an evaluation instrument to guide and promote the continuous improvement of governance practices, as well as recommendations to encourage management changes in public administration.

**Key words:** Public governance. Health governance. Health management.

## 1 INTRODUÇÃO

No Estado contemporâneo, a governança, devido ao seu conceito polissêmicos e difuso, possui várias possibilidades de aplicação e perspectivas de observação (Meza; Moratta; Groschupf; Roschupf, 2016), e configura-se como mudança de comportamento das organizações (Mazalli; Ercolin, 2018) e realinhamento da gestão (Martins; Marini, 2010). O tema consolidou-se após a II Guerra Mundial e estudos sobre Good Governance foram introduzidos por organismos internacionais, direcionados ao controle e à difusão de boas práticas (Olivieri; Nestlener; Paiva Júnior, 2018), visando à eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais (Brasil, 2020; Cavalcante; Pires, 2018a).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o incentivador da política de governança no Brasil e o decreto federal nº 9.207/2017 a define como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Este é o conceito que norteia a presente pesquisa, uma vez que o Sistema Único de Saúde (SUS) opera com um modelo de governança colaborativa (Brasil, 2018a; 2018b).

O SUS funciona em um modelo de governança colaborativa, estruturado em redes de atenção à saúde, e enfrenta vários problemas para o seu funcionamento. Desse modo, é fundamental induzir melhorias de governança e gestão a todas as organizações que compõe o sistema, dentre as quais os hospitais públicos (Brasil, 2018).

No cenário paraense, a Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará (FSCMPA), com personalidade jurídica de direito público, é referência em políticas públicas direcionadas à saúde da mulher e da criança. Em seu processo de aprimoramento da gestão obteve o certificado de qualidade da Organização Nacional de Acreditação (ONA) II, pressupondo-se que realize boas práticas de governança. Diante dessa hipótese, a pesquisa procura responder à pergunta: em qual nível de maturidade se encontra a governança da FSCMPA? Nessa perspectiva, o objetivo consiste em avaliar os resultados das ações de governança em saúde na FSCMPA, mediante a mensuração das boas práticas de governança.

Para tanto, a) adaptou-se a metodologia do Guia de Governança em Saúde aplicável às secretarias e conselhos de saúde (Brasil, 2018a) para avaliar unidades hospitalares; b) elaborou-se um modelo de governança para hospitais públicos, visando aprimorar as boas práticas de governança nessas unidades; e, c) testou-se a aplicabilidade desse instrumento na FSCMPA com a avaliação dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, partir da auto avaliação dos níveis estratégico e tático.

O trabalho justifica-se pela inexistência de um instrumento de avaliação que possa ser colocado à disposição dos hospitais públicos para aferir os níveis de maturidade de governança; pela ausência de uma metodologia de aplicação específica que atenda aos hospitais públicos, visando à difusão de boas práticas de governança e considerando as os mecanismos estabelecidos TCU: liderança, estratégia e controle; e, por fim, pela importância em operacionalizar, empiricamente, o decreto nº 9.203/17, que normatiza a política de governança no Brasil.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A palavra governança não é nova, recentes são as formas e os modelos com os quais é utilizada, abrangendo pesquisas na área de ciências sociais aplicadas, nas relações institucionais e nas teorias do desenvolvimento (Levi-Faur, 2012). Desse modo, possui diversas possibilidades de aplicação e perspectivas de observação, podendo ser abordada no âmbito público e privado (Meza; Moratta; Groschupf; Roschupf, 2016).

A questão conceitual da governança em saúde é abordada pelos organismos internacionais de forma abrangente e ganhou destaque com o recente processo pandêmico, quando aspectos relacionados à saúde transcenderam os limites das fronteiras nacionais, implicando em compartilhamento de suscetibilidades, experiências e responsabilidades globais, em diferentes escalas de governo (Sampaio, 2013, Alleyne, 2013).

A governança a área da saúde tornou-se prioritária, tendo em vista as inúmeras organizações que se ocupam com essas questões e exigem o compartilhamento das ações de todos os

interessados, formando redes de atores nos diversos segmentos, em colaboração com o Estado, a sociedade civil e o terceiro setor (Sampaio, 2013).

## 2.1 Governança Corporativa

O tema governança consolidou-se na década de 1990, motivado por escândalos financeiros contábeis que afetaram a credibilidade do mercado de capitais em escala mundial. Governo e sociedade estabeleceram legislações, regulamentando as relações de forma igualitária entre as partes interessadas (Associação Brasileira de Bancos, 2009).

Em vista disso, para restaurar a credibilidade do mercado e fortalecer a confiança das atividades corporativas, organismos supranacionais estabeleceram um arcabouço regulatório (compulsório e facultativo) que passou a funcionar como modelo normativo de governança social, política e administrativa, com princípios, recomendações, diretrizes e práticas sobre boa governança, consolidando uma política global de Good Governance (Olivieri; Nestlener; Paiva Júnior, 2018).

Estudos foram realizados com o intuito de analisar a separação entre o Principal (proprietário) e o Agente (Administrador) (Matias-Pereira, 2010a), apoiados na Teoria da Agência, que entende que o problema ocorre quando o Principal delega ao Agente o processo de tomada de decisão em seu nome, com interesses conflitantes entre ambos (Jensen; Meckling, 1976).

Essa abordagem procura minimizar os potenciais conflitos de interesses entre acionistas, proprietários e demais agentes das empresas, objetivando a maximização do valor da organização para o fortalecimento do mercado acionário (Marzalli; Ercolin, 2018). Nessa perspectiva, a governança corporativa é entendida como o mecanismo pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre as partes (IBGC, 2015).

## 2.2 Governança Pública

A adoção de boas práticas de governança tornou-se um consenso internacional que passou a orientar não apenas as empresas privadas, mas, também, as organizações governamentais. As ações públicas passaram a adequar-se às exigências internacionais, incorporando, gradativamente, em suas operações e sistemas, a adoção de princípios básicos da governança: ética, transparência, prestação de contas e responsabilidade (Nardes; Altounian; Vieira, 2018; Instituto Brasileira de Governança Corporativa, 2015).

A expressão passou a ser aplicada na administração pública com mais intensidade e consistência a partir dos debates fomentados pelo Banco Mundial que culminaram com o relatório *Governance and Development*, em 1992. A governança pública passou a ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento, e na capacidade dos governos em conceber, formular e implementar políticas (Meza; Moratta; Groschupf, 2016).

A partir da premissa que cabe a cada Estado administrar seus recursos naturais e econômicos, a boa governança passou a tratar da definição de modelos normativos de governança, social, política e administrativa para melhorar a capacidade dos governos de prover serviços públicos de qualidade à sociedade.

Com as decisões sendo tomadas em um ambiente de interdependência global, ocorre gradativamente a reconfiguração do Estado Nacional. (Mathias-Pereira, 2010a), a quem compete ser um agente regulatório, catalisador e facilitador das boas práticas de governança, objetivando melhorar a capacidade competitiva do Estado em âmbito internacional (Mathias-Pereira, 2010b).

Investido de poder legítimo, exclusivo e coercitivo, possibilita o seu próprio desenvolvimento, assim como o desenvolvimento de todas as nações (Mathias-Pereira, 2010a). Nesse cenário, organismos internacionais passaram a oferecer instrumentos para serem aplicados no setor público como forma de criar mecanismos de avaliação de cunho mundial para a adoção de boas práticas de governança.

### 2.3 A Política Brasileira de Governança

No Brasil, tanto a governança corporativa quanto a governança pública foram motivadas pelo princípio da transparência e prestação de contas, decorrentes dos escândalos no mercado corporativo que passaram a exigir a adoção de boas práticas de governança (IBGC, 2015).

No que concerne à governança corporativa, uma das principais medidas para criar um ambiente de negócios saudável no Brasil foi a criação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA) que, em 1999, passou a ser o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015). O objetivo era incentivar as empresas a adotarem boas práticas de governança para que ganhassem competitividade no mercado e apresentassem riscos menores, propiciando o acesso a financiamentos e taxas de juros reduzidas (Rogers; Securato, 2008).

No governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, incentivou a adoção de um novo modelo de governança, com o objetivo de reformar o Estado e torná-lo agente regulador do mercado, visando à ampliação da capacidade de competição global das empresas nacionais (Brasil, 1995, 1997). A governança tornou-se importante, também, para as empresas estatais devido às participações no Produto Interno Bruto (PIB), na capitalização do mercado e na criação de empregos (OCDE, 2004). Assim, várias legislações foram adotadas que contribuíram para a evolução da governança no Brasil.

Com o objetivo de alinhar as atividades corporativas às políticas governamentais e fortalecer a confiança entre as empresas e a sociedade, o Tribunal de Contas da União (TCU) firmou parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), visando uma aproximação entre os ambientes externo e interno e para aprimoramento da governança nacional (Brasil, 2018c).

Nesse cenário, o TCU tem sido protagonista com elaboração e disponibilização de vários documentos relativos à governança, que incluem instrumentos com definição de critérios para avaliação da governança (aplicados em mais de 500 organizações públicas), que culminaram na elaboração de seis indicadores sintéticos, construídos a partir da avaliação de seis perfis diferenciados de governança nas organizações públicas, que resultaram no Índice Integrado de Governança e Gestão (IIGG) (Cavalcante; Pires, 2018a).

Esse processo avaliativo trouxe novas informações aos órgãos da administração pública, subsidiando a tomada de decisão, alimentando a produção de conhecimentos e ampliando a capacidade de agir e inovar (Brasil, 2014). Aprimorar a governança tornou-se de fundamental, pois sua ausência pode levar à perda da confiança da sociedade nas instituições e organizações (Brasil, 2018c).

Para orientar os governos e organizações públicas, o TCU publicou, em 2014, o Referencial Básico de Governança Aplicável às Organizações Públicas. Após uma série de publicações, em 2018, surgiu o Guia de Governança e Gestão em Saúde, concebido para aprimorar a governança nas secretarias e conselhos de saúde que integram o sistema nacional (Brasil, 2018a). Tendo em vista que o Sistema Único de Saúde (SUS) funciona em um sistema de governança colaborativa, com

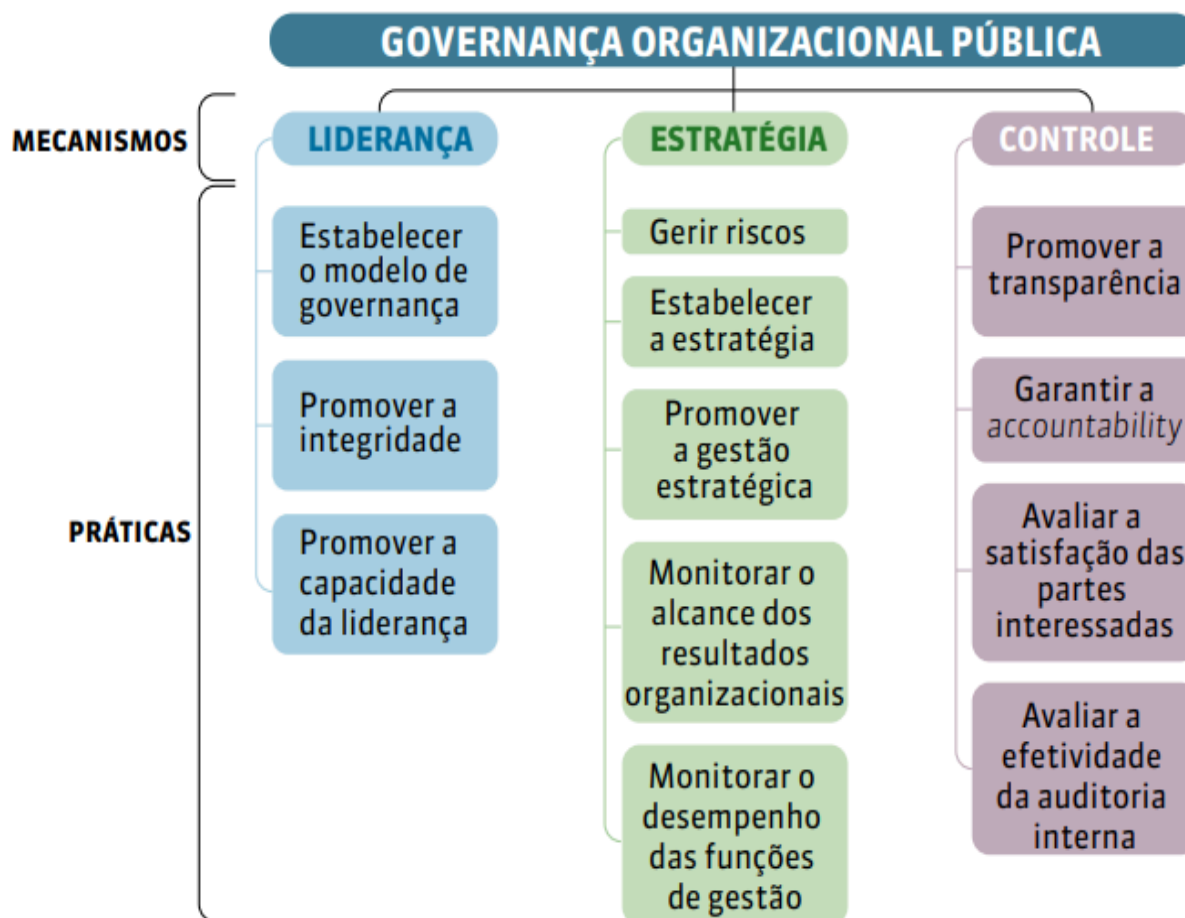
atuação de várias organizações de forma horizontal e vertical, sem hierarquia, a base para o bom funcionamento desse sistema é a capacidade de auto-organização dos envolvidos, e o cerne da governança gira em torno dos processos de delegação (Brasil, 2018a).

O TCU tem procurando criar instrumentos que possam reduzir os riscos do sistema de saúde, decorrentes das relações entre os proprietários (cidadãos) e os agentes (gestores - tomadores de decisão), que têm a responsabilidade de gerir a administração pública (Brasil, 2018a).

O SUS é formado por partes autônomas, mas interdependentes entre si. Nesse modelo, um dos principais focos de debates e normatizações refere-se à rede de atenção à saúde (Brasil, 2018a). Para alcançar melhores resultados é necessário desfazer os principais nós críticos, nos diversos pontos da rede e, de forma organizada, fortalecer a governança organizacional (BRASIL, 2018a).

O Guia de Governança e Gestão em Saúde (Brasil, 2018a) disponibiliza métodos e procedimentos para implantar a governança em organizações de saúde, bem como processos para mensurar e avaliar as boas práticas de governança. A metodologia para aferir o nível de governança baseia-se na avaliação dos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle e seus respectivos componentes (Figura 1), agrupados em boas práticas, que são os menores elementos observáveis e mensuráveis (Brasil, 2018a).

**Figura 1** – Mecanismos e práticas da Governança Pública Organizacional



Fonte: Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e outros entes Jurisdicionados ao TCU (BRASIL, 2020, p. 52).

O mecanismo de Liderança refere-se a um conjunto de práticas, de natureza comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas assumem os principais cargos e lideram os processos de trabalho das organizações (Brasil, 2020). Esse mecanismo é mensurado por três boas práticas: estabelecer o modelo de governança, promover a integridade e promover a capacidade de liderança.

O mecanismo de Estratégia envolve aspectos como escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas (Brasil, 2020). É composto de cinco práticas importantes: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão.

O Controle está diretamente vinculado aos recursos públicos e à forma como são empregados e às metas a serem alcançadas. Conforme a Teoria da Agência, os cidadãos delegam à administração pública o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados e, em contrapartida, as organizações prestam contas aos cidadãos dos recursos a elas confiados, em conformidade com os princípios éticos, as diretrizes estabelecidas pelo governo e as normas aplicáveis (Brasil, 2020). Para aferir esse mecanismo, quatro boas práticas são consideradas fundamentais: assegurar a efetividade da auditoria interna, garantir a accountability, promover a transparência e avaliar a satisfação das partes interessadas.

A partir desses mecanismos e práticas foram estabelecidas perguntas para avaliar o direcionamento e o monitoramento da organização, relacionadas às estruturas administrativas (instâncias), a seus respectivos processos de trabalho, aos instrumentos (ferramentas e documentos), ao fluxo de informações e ao comportamento das pessoas (Brasil, 2014a).

### 3 METODOLOGIA

Dentre os diversos trabalhos publicados pelo TCU, o Guia de Governança e Gestão em Saúde (2018), aplicável às secretarias e aos conselhos de saúde, apresenta uma metodologia de avaliação para aprimorar o funcionamento do SUS, que opera com um modelo de governança colaborativa (Brasil, 2018a; 2018c). A pesquisa foi desenvolvida na FSCMP, hospital certificado como Hospital de Ensino pela Portaria Interministerial MS/MEC nº 2.378/2004, com capacidade instalada de 486 leitos referenciados em média e alta complexidade em saúde. Atende exclusivamente o SUS, conforme Portaria nº 2.859/MS, de 10/11/2006, e presta assistência aos 144 municípios paraenses.

A metodologia configura-se como Estudo de Caso, com caráter descritivo e exploratório, e abordagem quantitativa e qualitativa. O procedimento técnico adotado foi a aplicação de questionário de autoavaliação, direcionado a 68 servidores, dos quais 13 pertencem ao nível estratégico da organização e 55 ao nível tático.

O questionário foi elaborado a partir dos documentos: a) novo Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU; b) Manual Brasileiro de Acreditação para Organizações Prestadoras de Serviços de Saúde (ONA); c) Guia de Governança e Gestão de Saúde; e, d) questionário do Índice de Governança e Gestão (IGG).



Quanto à estrutura, dividiu-se em três blocos, um para cada mecanismo de Governança: Liderança, Estratégia e Controle, desdobrados em grupos de perguntas relacionadas às boas práticas, com atribuição de valores numéricos às respostas, resultando no Índice de Maturidade de Governança para cada mecanismo e para a FSCMPA.

Para apurar os resultados, cada resposta foi classificada conforme disposto no Quadro 1.

**Quadro 1** – Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas

Classificação	Peso	Descrição	Evidências observadas
0	Não adota.	Não há discussão acerca da prática ou há decisão de adotar tal prática (0% de adoção).	Por que há lei que impede e/ou o custo é maior que o benefício.
0	Não se aplica.	Porque há lei ou norma que impede e/ou o custo é maior que o benefício (0% de adoção).	Não está implantado.
0,25	Adota em menor parte.	Adota formal ou informalmente acima de 0% e menos que 15% na organização.	Sabe que existe em alguns locais.
Não conhece os indicadores.			
Não possui monitoramento.			
Não divulga os resultados.			
0,5	Adota parcialmente.	Adota formal ou informalmente entre 15% e menos que 85% da organização.	Sabe que existe e que foi aprovado pela gestão.
Tem conhecimento dos indicadores.			
Não há monitoramento periódico.			
Não divulga os resultados.			
1	Adota totalmente.	Adota em grande parte (acima de 85%) ou totalmente na organização, com decisão formal e/ou plano aprovado.	Está implantado pela alta gestão.
Conhece os indicadores.			
Tem monitoramento periódico.			
Tem resultados divulgados.			

Fonte – Adaptado da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex) do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018, p.2).

O tratamento dos dados apoiou-se nas médias aritmética simples e ponderada, segundo o cálculo matemático de Barbetta (1998). A média aritmética simples foi calculada dividindo-se a soma dos valores (x) pela quantidade (n), onde:

**Equação 1** – Média Aritmética simples

$$\bar{X} = (\sum X_i) / n = (X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n) / n$$

ou ainda

$$\bar{X} = (\text{Soma dos Valores}) / (\text{Quantidade de Valores})$$

X<sub>1</sub>; X<sub>2</sub>; ...; X<sub>n</sub> são os valores das unidades.

E a média aritmética ponderada foi calculada mediante o somatório da multiplicação dos valores (x) pelos respectivos pesos, dividido pelo somatório dos pesos de cada valor (p), onde:

### Equação 2 – Média Aritmética Ponderada

$$\bar{(x_p)} = \frac{(\sum [X_i \times P_i])}{(\sum P_i)}$$

$$= \frac{(X_1 \times P_1 + X_2 \times P_2 + X_3 \times P_3 + \dots + X_n \times P_n)}{(P_1 + P_2 + P_3 + \dots + P_n)}$$

$X_1; X_2; \dots; X_n$  são os valores das unidades do conjunto e  $P_i$  é o peso de cada valor  $X_i$

Ao final, realizou-se a média aritmética para a apuração dos resultados, com classificação nos seguintes níveis: Expressivo - 0 a 14,99%; Iniciando – 15 a 39,99%; Intermediário – 40 a 70%; Aprimorado – 70,10 a 100%.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste item são analisados os resultados da avaliação dos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle implantados na Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará (FSCMPA), a partir das boas práticas de cada mecanismo.

### 4.1 Análise do Mecanismo de Liderança

De acordo com a literatura, o mecanismo de Liderança é composto por três boas práticas consideradas essenciais à existência de condições mínimas para o exercício de uma boa governança. O questionário apurou os seguintes resultados (Quadro 2):

**Quadro 2 - Liderança: avaliação dos níveis de maturidade das boas práticas (cont.)**

Práticas de Liderança	Nível Estratégico	Nível Tático	Nível Institucional	Classificação
Prática L.1 - Promover a Capacidade de Liderança	64,58%	78,13%	71,36%	Aprimorado
1. A seleção dos membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos?	66,67%	75,20%	70,93%	Aprimorado
2. As necessidades de capacitação da alta administração para assunção do cargo estão descritas?	66,67%	56,44%	61,56%	Intermediário
3. As diretrizes da avaliação de desempenho da alta administração estão estabelecidos?	83,33%	84,71%	84,02%	Aprimorado
4. As competências dos membros da alta administração são aprimoradas?	37,50%	83,80%	60,65%	Intermediário
5. A estrutura Organizacional está estabelecida?	83,33%	95,45%	89,39%	Aprimorado
6. A Estrutura Organizacional tem regimento Interno Estabelecido?	50,00%	73,18%	61,59%	Intermediário
Prática L.2 - Promover a Integridade	83,73%	60,96%	72,34%	Aprimorado
1. O Estabelecimento possui código de ética e conduta que defina	67,86%	61,79%	64,82%	Intermediário

padrões de comportamento para a alta administração?				
2. A alta administração está submetida a um código de ética e de conduta que define o comportamento da liderança e comprometimento com a integridade?	83,33%	61,82%	72,58%	Aprimorado
3. Casos de conflitos de interesse envolvendo membros da alta administração, são identificados e tratados?				Aprimorado
Prática L.3 - Estabelecer o Modelo de Governança	80,00%	61,33%	70,66%	Aprimorado
1. A Estrutura interna de Governança da Organização está estabelecida?	100,00%	57,73%	78,86%	Aprimorado
2. O Conselho gestor está estabelecido?	90,00%	69,91%	79,95%	Aprimorado
3. Está estabelecido a segregação de funções para tomada de decisões críticas?	50,00%	56,36%	53,18%	Intermediário

Fonte – Dados da Pesquisa (2021).

Na Prática de “Promover a Capacidade de Liderança”, os resultados apontam que os critérios para a assunção de cargos nem sempre são considerados, o que pode ocasionar a contratação de líder com perfil inadequado; embora a organização realize cursos de lideranças, não possui critérios bem definidos para capacitar a alta gestão.

O Plano Anual de Capacitação, que integra os programas de desenvolvimento de competências técnicas, ainda não está desenvolvido, por essa razão ainda não são adotados indicadores de avaliação de resultados, o que pode ocasionar uma avaliação subjetiva do nível de aproveitamento das capacitações. Procedimentos para a sucessão de cargos também não são utilizados, o que pode provocar a descontinuidade de serviços. O Regimento Interno está desatualizado e a estrutura organizacional funciona de modo informal.

Na Prática de “Promover a Integridade”, a pesquisa aponta que o código de ética e conduta funciona, embora ainda não esteja totalmente incorporado às práticas organizacionais. O diretor administrativo declarou que não adota, em sua totalidade, um plano de treinamento de ética e integridade para os membros da alta administração e do conselho gestor, o que pode proporcionar deslizos e desvios de conduta. O canal de denúncias, apesar de implantado, não demonstra ser um instrumento consolidado, e os aspectos relacionados à divulgação do código ainda são insípidos.

A prática “Estabelecer o Modelo de Governança” pontuou o menor nível de governança, pois os respondentes entendem que como a organização realiza reuniões com o controle social, ouvidoria e conselho gestor, o modelo de governança encontra-se implantado. No entanto, os resultados demonstram que a FSCMPA não possui uma estrutura de governança formalizada e interligada, pressupondo-se que as tomadas de decisões não são equalizadas, ocasionando assimetrias que podem resultar em tomadas de decisões menos assertivas.

## 4.2 Análise do Mecanismo de Estratégia

As cinco boas práticas do mecanismo Estratégia, dispostas na literatura, apresentaram os seguintes resultados (Quadro 3):

**Quadro 3 – Estratégia: avaliação dos níveis de maturidade das boas práticas (cont.)**

<b>Práticas de Estratégia</b>	<b>Nível Estratégico</b>	<b>Nível Tático</b>	<b>Nível Institucional</b>	<b>Classificação</b>
Práticas E.1 - Gerir Riscos	90,83%	74,49%	82,66%	Aprimorado
1. A Política de Gestão de Risco está estabelecida?	100,00%	71,14%	85,57%	Aprimorado
2. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido?	91,67%	84,86%	88,26%	Aprimorado
3. O modelo de gestão de riscos é divulgado?	91,67%	70,91%	81,29%	Aprimorado
4. O monitoramento e avaliação do sistema de Gestão de Riscos estão estabelecidos?	83,33%	70,83%	77,08%	Aprimorado
5. Os riscos considerados críticos da empresa são geridos	87,50%	74,72%	81,11%	Aprimorado
Prática E.2 - Estabelecer a Estratégia	100,00%	83,26%	91,63%	Aprimorado
1.O modelo de Gestão da Estratégia da Organização está estabelecido?	100,00%	78,64%	89,32%	Aprimorado
2. A estratégia da Organização está definida?	100,00%	87,88%	93,94%	Aprimorado
Prática E.3 - Promover a Gestão Estratégica	84,76%	70,86%	77,81%	Aprimorado
1. A Alta administração estabeleceu o modelo de Gestão da Qualidade e Segurança?	100,00%	89,55%	94,77%	Aprimorado
2. A alta administração estabeleceu o modelo de gestão de pessoas?	64,29%	68,41%	66,35%	Intermediário
3. A Alta administração estabeleceu o modelo de Gestão da Tecnologia de Informação?	61,67%	63,94%	62,80%	Intermediário
4. A Alta Administração estabeleceu o modelo de Gestão das Contratações?	53,57%	65,91%	59,74%	Intermediário
5. A alta administração estabeleceu o modelo de Gestão Orçamentária e Financeira?	100,00%	58,49%	79,25%	Aprimorado
6. A Alta Gestão Estabelece o Modelo de Governança Clínica?	100,00%	66,84%	83,42%	Aprimorado
7. A Alta Gestão Estabelece o Modelo de G. Clínica?	93,48%	66,84%	80,16%	Aprimorado
8. A Alta Gestão Estabelece o Modelo de para a Atenção a Saúde?	68,18%	73,60%	70,89%	Aprimorado
9. A Alta Gestão Estabelece o Modelo do Ensino e Pesquisa?	91,18%	72,27%	81,72%	Aprimorado

10. Estabelecer o alinhamento trans-organizacional com as demais redes de atenção à saúde?	100,00%	76,82%	88,41%	Aprimorado
Prática E.4 - Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais	82,22%	71,96%	77,09%	Aprimorado
1. A Execução da Estratégia é Monitorada (Eficácia) (alcance das metas programadas não implica em custos)?	80,00%	74,77%	77,38%	Aprimorado
2. A Eficiência dos processos pelo quais a estratégia é implementada é avaliada (relação entre serviço/custo).	66,67%	70,65%	68,66%	Intermediário
3. Os efeitos da Estratégia são avaliados (Efetividade) Alcance dos resultados com qualidade)?	100,00%	70,45%	85,23%	Aprimorado
Prática E.5 Monitorar Desempenho das funções Gestão	86,46%	71,40%	78,93%	Aprimorado
1. A liderança monitora o desempenho da gestão da qualidade e segurança do paciente?	100,00%	80,00%	90,00%	Aprimorado
2. A liderança monitora o resultado da gestão de Pessoas?	53,13%	83,02%	68,07%	Intermediário
3. A liderança monitora o desempenho da gestão de TI?	100,00%	77,63%	88,82%	Aprimorado
4. A liderança monitora o desempenho da gestão das contratações?	50,00%	62,50%	56,25%	Intermediário
5. A liderança monitora o desempenho da gestão Orçamentária e Financeira?	87,50%	67,73%	77,61%	Aprimorado
6. A Liderança monitora o desempenho da Atenção à Saúde (Processos Finalísticos)?	87,50%	74,84%	81,17%	Aprimorado
7. A Liderança monitora o desempenho do Ensino e Pesquisa?	100,00%	54,09%	77,05%	Aprimorado

Fonte – Dados da Pesquisa (2021).

Os resultados relativos à prática de “Gerir Riscos” apontam que a gestão de riscos está focada nas questões de segurança do paciente, isto é, questões assistenciais; e a dinâmica de monitorar riscos direcionados à preservação da integridade e aos processos de corrupção ainda são incipientes. A assessoria de qualidade e risco declarou que os resultados da avaliação dos indicadores de gestão de risco não são utilizados em sua totalidade para a tomada de decisões dos gestores.

A prática de “Estabelecer a estratégia” recebeu a maior pontuação e atingiu o grau de maturidade aprimorado de 91,63%. A FSCMPA parece possuir um perfil epidemiológico de atendimento bem desenhado, que abre trilhas para a organização dos demais processos. Embora o planejamento estratégico encontre-se estabelecido, sendo operacionalizado com reuniões de alinhamento com o plano tático, precisa ainda fortalecer a cultura de planejar para o âmbito operacional.

Quanto aos resultados de “Promover a Gestão Estratégia”, os principais modelos de gestão estão consolidados, especificamente o de Atenção à Saúde, mas observa-se que há a necessidade de melhorar a capacidade de atuação conjunta da FSCMPA com as secretarias estadual e municipais de saúde em relação às políticas públicas. O Contrato de Gestão não é devidamente monitorado com indicadores e necessita de maior clareza de propósito, resultando em iniciativas ineficazes quando da definição das metas a serem alcançadas.

O modelo de gestão de pessoas não parece estar bem sedimentado, pois, a pontuação demonstra possíveis falhas de comunicação e divulgação, tendo em vista o não alcance de todas as partes interessadas. No modelo de tecnologia da informação, a avaliação dos riscos da segurança da informação e os planos de contingência são os itens que parecem necessitar de maior aprimoramento.

No que diz respeito ao modelo de contratações, questões relacionadas à capacitação da área técnica e à definição clara dos papéis dos gestores necessitam ser melhor definidos, principalmente quanto à capacitação dos fiscais de contrato. A gestão orçamentária precisa dar transparência e conhecimento às prioridades locais e setoriais que demandam recursos orçamentários.

No modelo de governança clínica há a necessidade de focar mais no envolvimento das demais lideranças. O modelo de ensino e pesquisa necessita incorporar seus resultados aos objetivos estratégicos, criando oportunidades para a cultura da segurança por parte de docentes e discentes.

Para os resultados de “Monitorar o alcance dos Resultados organizacionais”, observa-se que a estratégia é monitorada com eficácia, no entanto, parece não observar com frequência os custos operacionais para sua implementação, pois, frequentemente, o processo decisório exige que decisões sejam tomadas em detrimento da economicidade, priorizando a segurança do paciente. Desse modo, recomenda-se que a estratégia esteja bem alinhada para que não haja dúvidas quanto ao entendimento dos fins pelo qual a organização existe, que vai além de entregar serviços de qualidade. A estratégia implica no propósito principal de garantir, acima de tudo, a vida do paciente.

Nos resultados de “Monitorar o desempenho das funções de gestão”, percebe-se que os pontos fracos estão no monitoramento da gestão de pessoas e da gestão de contratos, que necessitam aprimorar os objetivos e metas a serem alcançados. Recomenda-se que o monitoramento promova a produção de conhecimento capaz de renovar o aprendizado e favorecer a tomada de decisão, sempre buscando melhores resultados.

### 4.3 Análise do Mecanismo de Controle

O mecanismo Controle possui duas boas práticas, e a pesquisa aponta que é o que necessita ser mais desenvolvido na organização. A seguir, os resultados obtidos a partir dos questionários Quadro 4):

**Quadro 4 – Controle: avaliação dos níveis de maturidade das boas práticas**

<b>Práticas de Controle</b>	<b>Avaliação Nível Estratégico</b>	<b>Avaliação Nível Tático</b>	<b>Avaliação a Nível Institucional</b>	<b>Classificação</b>
Prática C.1 - Assegurar a Efetividade da Auditoria Interna	37,14%	65,73%	46,34%	Intermediário
1. A Função do Controle interno na Organização está estabelecida (Controle Interno)	51,92%	71,23%	61,58%	Intermediário

2. A Função de Auditoria Interna Assistencial e Administrativa na Organização está estabelecida (Auditoria Interna)	32,69%	71,23%	51,96%	Intermediário
3. A instância superior de governança e ou/ a alta administração recebem serviços do controle interno interna que adicionam valor a organização (Controle interno)	62,50%	45,05%	53,77%	Intermediário
4. A instância superior de governança e ou/ a alta administração recebem serviços de auditoria interna que adicionam valor a organização (Auditoria Interna)	25,00%	45,05%	35,02%	Iniciando
5. A organização acompanha os resultados dos trabalhos do Controle Interno? (Controle Interno)	50,00%	80,91%	65,45%	Intermediário
6. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna (Auditoria Interna)	25,00%	80,91%	52,95%	Intermediário
7. A instância superior de Governança ou a alta administração da organização opinam sobre o desempenho do Controle Interno? (Controle Interno)	37,50%	-	37,50%	Iniciando
8. A instância superior de Governança ou a alta administração da organização opinam sobre o desempenho da função da auditoria interna? (A.I)	12,50%	-	12,50%	Inexpressível
Prática C.2 - Garantir a Accountability	87,50%	73,94%	80,72%	Aprimorado
1. A Organização presta contas diretamente a sociedade? (Assessoria e Planejamento)	100,00%	70,47%	85,24%	Aprimorado
2. A Organização presta contas diretamente a sociedade? (Assessoria de comunicação)	66,67%	70,47%	68,57%	Intermediário
3. A Organização publica extrato de todos dos respectivos relatórios de acompanhamento? (Assessoria de Planejamento)	83,33%	81,36%	82,35%	Aprimorado
4. O canal de denúncias está estabelecido? (Diretoria Administrativo)	100,00%	73,46%	86,73%	Aprimorado

Práticas:C2.2 Promover a Transparência	75,00%	68,64%	71,82%	Aprimorado
5. A transparência ativa (divulgação independente de requerimentos) e passiva (disponibilizar informações em atendimento a demanda) são asseguradas as partes interessadas?	75,00%	68,64%	71,82%	Aprimorado
Práticas:C2.3 Monitorar a satisfação dos Usuários	83,33%	62,13%	72,73%	Aprimorado
6. A Carta de serviços ao Usuário é elaborada, divulgada e atualizada com informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado?	50,00%	58,86%	54,43%	Intermediário
7. A organização assegura que os serviços estejam acessíveis dentro dos padrões de acessibilidade?	100,00%	64,09%	82,05%	Aprimorado
8. A organização promove a participação dos usuários com vistas a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados?	100,00%	63,43%	81,71%	Aprimorado

Fonte – Dados da Pesquisa (2021).

A baixa pontuação (46,34%) da prática “Assegurar a efetividade da auditoria interna” demonstra a necessidade de estruturar o controle e a auditoria internos, pois esta última funciona de modo informal e não estabelece conexão com nenhum tipo de estrutura de governança. A Alta Gestão ainda não compreendeu o papel da auditoria e os poucos resultados disponibilizados não adicionam valor à organização. O desempenho da auditoria não é avaliado, assim como os seus resultados não são acompanhados de forma sistemática. Os resultados apresentados por ambos são pontuais.

A prática de “Garantir a Accountability” foi avaliada pela diretoria de planejamento que aferiu nível de maturidade de 80,72%, pois todos os relatórios anuais de gestão são publicados e disponibilizados. No entanto, pela percepção da assessoria de comunicação, os critérios para disponibilizar, atualizar e monitorar as informações não são validados e atualizados com periodicidade, como forma de manter as partes interessadas atualizadas.

No que se refere a “Promover a Transparência”, apesar de considerar que os canais de denúncia estão disponíveis, a política de comunicação necessita ser melhor organizada, havendo a necessidade de fortalecer, dar credibilidade e assegurar esse canal às partes interessadas. Recomenda-se implantar mecanismos para tratamento dos dados e informações, possibilitando a punição dos responsáveis e a redução dos potenciais danos. Isso permitirá que a organização possa efetivar normas reguladoras de conduta, desvanecendo qualquer ambiente propício a irregularidades.

Nos resultados de “Avaliar a satisfação das partes interessadas”, recomenda-se estabelecer, divulgar e atualizar a Carta de Serviços aos usuários, com informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado, de forma que as partes interessadas possam aplicá-la e avaliá-la. Por fim, recomenda-se que a FSCMPA realize pesquisas avaliativas direcionadas ao grau de satisfação das partes interessadas (usuários, familiares, servidores e fornecedores, dentre outros).

#### 4.4 Nível de Maturidade



Os resultados consolidados do processo de avaliação dos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle, a partir das boas práticas de governança dispostas na literatura para cada um desses mecanismos, estão dispostos a seguir (Quadro 5):

**Quadro 5** – Demonstrativo da apuração do percentual de governança da FSCMPA

RESULTADOS DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA		
Fenômenos da Governança	Avaliação do Nível Institucional	Critério de Maturidade Alcançado
Mecanismo de Liderança	71,46%	Aprimorado
Mecanismo de Estratégia	81,62%	Aprimorado
Mecanismo de Controle	63,53%	Intermediário
ÍNDICE DE GOVERNANÇA	0,722	
NÍVEL DE MATURIDADE ALCANÇADA		Aprimorado

Fonte – Dados da Pesquisa (2021).

Conclui-se que a pesquisa aponta para bons níveis de maturidade de governança na FSCMPA, posicionando-a em um Índice de Governança de 72,20%, que representa o estágio de governança aprimorado, em processo de aperfeiçoamento.

## 5 CONCLUSÃO

A governança é uma forma de estruturar uma organização em torno de um propósito único, amparada em princípios, alinhando valores, comportamentos e culturas organizacionais. Para que esses princípios sejam sedimentados de forma a tornar o termo um ideal atingível e desejável, é necessário desmembrá-la em boas práticas que dizem respeito a tudo o que uma organização precisa fazer para obter bons níveis de governança.

Nessa pesquisa, a governança em saúde foi mensurada na organização FSCMPA, tendo como base metodológica a observação de três mecanismos considerados, pelo TCU, como essenciais à estruturação da governança: liderança, estratégia e controle; mediante a avaliação de boas práticas de governança em cada mecanismo.

Elaborou-se um instrumento técnico direcionado exclusivamente à área hospitalar, com base em um processo avaliativo com prescrição normativa, que permite que a organização tenha conhecimento de suas fragilidades, visando resolver seus gargalos e ineficiências; e utilizou-se como procedimento técnico a aplicação de um questionário de autoavaliação, submetido aos gestores estratégicos e táticos da FSCMPA.

Conclui-se que a organização Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará possui um estágio de amadurecimento de governança de nível Aprimorado, tendo em vista que o mecanismo Liderança alcançou 71,46% e o de Estratégia 81,62%, ambos classificados como nível Aprimorado. Ressalta-se que os resultados de avaliação do Controle, com 63,53%, apontam a necessidade de melhorar este mecanismo, com patamar de governança Intermediário.

Dos três mecanismos de governança avaliados, Liderança talvez seja o mais significativo, pois se não estiver bem consolidado pode criar um hiato entre o pensamento e as ações da gestão estratégica. Esse vazio pode provocar lacunas, fissuras e fragmentação nos processos e, ainda, fomentar a formação de grupos informais e dispersos, com valores corrompidos, afastados dos propósitos institucionais.

Os resultados da pesquisa apontam a necessidade de fortalecer o código de ética e conduta da FSCMPA; cabe, ainda, aos gestores desenvolverem um modelo de canal de denúncias efetivo, estabelecendo uma cultura de segurança na organização, estimulando o registro de ocorrências que, além de reforçar a segurança, promova reflexão e responsabilidade com aprendizagem.

Embora o mecanismo Estratégia alcance um estágio mais elevado de maturidade, observa-se que os pontos fortes resultaram da gestão da qualidade e da gestão de riscos estruturadas; da tecnologia da informação que liga toda área assistencial, por meio do prontuário eletrônico; e do planejamento estratégico estabelecido. No entanto, a pesquisa aponta alguns pontos frágeis que necessitam ser trabalhados, como o fortalecimento e o alinhamento dessa estrutura à estratégia geral da organização, uma vez que ainda não está totalmente incorporada à cultura da organização; bem como os processos de gestão risco não estão plenamente desenvolvidos para fins de tomada de decisões, como forma de favorecer o alcance dos objetivos.

O mecanismo Controle foi o que apresentou o menor índice de amadurecimento no processo de boas práticas de governança, agravado pela fragilidade da auditoria interna que necessita ser estruturada, com definição de funções, estatuto e regras formais de funcionamento. A pesquisa ainda aponta que os objetivos e metas da auditoria interna e do controle interno devem ser complementares, em consonância com as metas estabelecidas pela FSCMPA. Observa-se, ainda, que a organização necessita adotar uma rotina de trabalho contra fraudes e corrupção apoiada por normas legais e éticas.

Tendo em vista que a pesquisa aponta como resultado um estágio de maturidade de governança Aprimorado de 72,20%, observa-se que a FSCMPA possui margem para crescimento e aprimoramento, visando alcançar patamares mais próximos de 100%.

A pesquisa apresenta algumas limitações que podem ser superadas em futuros trabalhos, a exemplo da classificação no Peso 0, relacionada a questão “não adota” e “não se aplica”, que pode resultar em pequenas discrepâncias. Sugere-se a realização de trabalhos futuros, com a aplicação do instrumento elaborado para pesquisas comparativas entre hospitais públicos, objetivando avanços na governança pública.

Conclui-se que a pesquisa alcançou seu objetivo e deixa como contribuição três produtos para a FSCMPA: a) a análise do cenário da governança com a produção de informações que podem melhorar a capacidade de agir dos gestores; b) recomendações que podem servir de instrumentos transformadores dentro da organização, reverberando para o sistema de governança colaborativa do SUS; e, c) um instrumento de aplicação (produto final - questionário) que pode ser aplicado com periodicidade de forma a apurar a melhoria dos níveis de maturidade de governança apontados nessa pesquisa.

Ressalta-se que a partir do produto elaborado, testado e aplicado, a pesquisa apresenta à FSCMPA os níveis de governança e sugere caminhos para alcançar as boas práticas de governança analisadas.

## 6 REFERÊNCIAS

ALLEYNE, G. A. O. **A saúde pública internacional e global: governança e questões éticas.** [S. l.: s. n.], 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Cartilha de governança corporativa: fortalecendo a política de Governança nas Instituições Financeiras de Pequeno e Médio Porte.** São Paulo: ABBC, 2009.

BARBETA, P.A. **Construção de modelos para médias e variâncias na otimização experimental de produtos e processos.** Tese (engenharia de produção). Florianópolis, 1998.

BILHIM, J. A. F. **Ciência da administração.** Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília, DF: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de governança e gestão de saúde: aplicável a Secretarias e Conselhos de Saúde.** Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018a.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Estrutura para a compreensão dos dados do IGG 2018.** [Brasília]: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2018b.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública.** Brasília, DF, 2018c.

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

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.** Perfil de Governança e Gestão Pública: Ciclo. Brasília, DF, 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma da administração pública.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996, p. 269–294.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental.** Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, DF, v. 1, p. 19-15, 2018b. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi\\_19\\_cap\\_02.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi_19_cap_02.pdf). Acesso em: 11 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 5ª. ed. São Paulo: [IBGC], 2015.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure.** Journal of financial economics, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.

LEVI-FAUR, D. “Big government” to “big governance”. New York: D. **The Oxford Handbook of Governance,** 2012.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília, DF: Publix, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. **A Governança corporativa aplicada ao setor público brasileiro**. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 2, n.1, p. 109 –134, 2010b.

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. Governança Pública. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p.137-194.

NARDES, J.A.R.; ALTOUNIAN, C.S.; VIEIRA, L. A. G. Governança pública: o desafio do Brasil. 3<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASCIMENTO, A. P.; BARRETO, E. S. **A posição do Brasil em relação aos indicadores de governança estabelecidos pelo Banco Mundial e a vinculação destes parâmetros na concessão de assistência financeira aos países**. In: COUTINHO, F. P.; SANTOS, R.; SILVA, M. (coord.). Atas do I curso sobre governança e regulação global. Lisboa: CEDIS, 2020. p. 9.

OLIVIERI, C; NESTLENER, J.; PAIVA JUNIOR, P. C. A. **Governança, Governança Corporativa e Governança Pública: os diferentes debates de um conceito em construção**. REA - Revista Eletrônica de Administração, Franca, v. 17, n. 2, p. 230-247, jul./dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE ACREDITAÇÃO. **Manual das organizações prestadoras de saúde**. São Paulo: ONA, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO- OCED. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. [Paris], 2004.

PALUDO, A. C.; PUTZ, R. B. Z.; FARAH JUNIOR, M. F. F. **Governança corporativa**. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016. p.105-134.

ROGERS, P.; SECURATO, J.R.; RIBEIRO, K. C. S. **Governança corporativa, custo de capital e retorno do investimento no Brasil**. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 61-77, janeiro/março 2008.

SAMPAIO, J. R. C. **A emergência do conceito saúde global: perspectivas para o campo da saúde coletiva**. Orientadora: Miriam Ventura Silva. 2013. 44 f. Monografia (Bacharelado em Saúde Coletiva) - Instituto de Estudos em Saúde coletiva, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

SEGRETI, J. B.; RODRIGUEZ, G. M.; PELEIAS, I. R. **Governança corporativa: estudo dos motivos que impedem a adesão das companhias abertas ao novo mercado da Bovespa**. *Contextus: revista contemporânea de economia e gestão*, Fortaleza, v. 4, n. 1, p. 07-16, jan./jun. 2006.

## **O REGIME DE COLABORAÇÃO E A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DA SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP**

**Elisa Patrícia Paiva de Alcântara**

Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

*elisapatricia52@gmail.com*

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo analisar a sistematização da Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da implementação do Regime de Colaboração institucionalizado pela Lei 2.448/2019, ao qual firmou apoio técnico e financeiro entre o governo do estado do Amapá e os seus 16 (dezesseis) municípios. Na ocasião, como objetivos específicos pretendemos contextualizar a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá; discutir o conceito de governança participativa como um dos fatores de “sucesso” da implantação do regime de colaboração e, por fim, sistematizar as ações da Política Colaborativa no âmbito das políticas educacionais.

**Palavras-chave:** Política Colaborativa. Regime de Colaboração. Governança Participativa.

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente estudo tem como objetivo analisar a sistematização da Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da implementação do Regime de Colaboração institucionalizado pela Lei 2.448/2019, ao qual firmou apoio técnico e financeiro entre o governo do estado do Amapá e os seus 16 (dezesseis) municípios. Na ocasião, como objetivos específicos pretendemos contextualizar a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá; discutir o conceito de governança participativa como um dos fatores de “sucesso” da implantação do regime de colaboração e, por fim, sistematizar as ações da Política Colaborativa no âmbito das políticas educacionais.

A referida análise é parte da pesquisa em nível de mestrado ainda em andamento desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP) inscrita na linha de pesquisa Políticas Educacionais.

A problemática de análise se desenvolve no sentido de se compreender como a política colaborativa no estado do Amapá a partir da implementação do regime de colaboração tem resultado em políticas educacionais para melhoria da Aprendizagem com base em indicadores educacionais como parâmetro de qualidade. Sendo assim, a investigação parte de análise documental a partir dos estudos de (EVANGELISTA 2009) (SHIROMA; EVANGELISTA, 2018) ao qual busca evidenciar por meio dos documentos oficiais (Leis) e publicações (revista, sites) a implementação da política colaborativa no estado do Amapá/AP e suas ações a partir do regime de colaboração.

O documento a ser analisado como base para este estudo é a publicação da revista *Sistematização da Política Colaborativa do Amapá* (AMAPÁ, 2022) lançada em maio deste ano, ao qual foi organizada pelo Movimento Colabora Educação uma entidade do terceiro setor em parceria com a Secretaria de Estado de Educação (SEED/AP). A referida publicação tem como objetivo analisar, divulgar e incentivar “boas práticas” em regime de Colaboração no estado do Amapá.

Nesse sentido, partimos como referencial de análise os autores SHIROMA; EVANGELISTA (2014), SHIROMA (2011) e LAVAL; DARDOT (2014) que nos ajudam a compreender a atuação das redes de governança participativa na criação de consensos pela hegemonia burguesa a respeito da qualidade e da necessidade de parcerias entre o público e o privado na efetivação de boas práticas que tem resultado em políticas educacionais.

O resumo está dividido em quatro seções, sendo a primeira introdutória. Na segunda seção buscamos contextualizar a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá a partir da Lei 2.448/2019 que instituiu o regime de colaboração. Já a terceira seção apresenta a discussão a respeito do conceito de governança participativa como um dos “fatores de sucesso” em boas práticas na política colaborativa e por fim na última seção evidenciar as discussões e os resultados da análise.

## **2 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP**

O Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá – Colabora Amapá Educação - foi instituído no dia 02 de Dezembro de 2019 com a criação da Lei 2.448/2019 e tem como objetivo “viabilizar e fomentar a colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes” [...]. (AMAPÁ, 2019).

No entanto, o seu lançamento se deu anteriormente a criação da referida lei no dia 16 de janeiro de 2018. Na ocasião, foi assinado um termo de Cooperação Técnica e financeira entre o governo do estado e as prefeituras dos 16 (dezesesseis) municípios como estratégia de consolidação da Política Colaborativa no estado do Amapá. O quadro a seguir nos ajuda a compreender a trajetória de implementação do Regime de Colaboração.



Fonte – Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá, 2022.

O Programa Colabora Amapá lançado em 2018 teve como objetivo consolidar a implementação do Regime de Colaboração com vistas a fortalecer políticas públicas em educação e Inovação Tecnológica. Um dos eixos centrais do Programa é o Movimento Colabora Amapá Educação, ao qual atua sobre dois eixos centrais: o Administrativo e a Aprendizagem.

No âmbito administrativo, o objetivo do Programa é “desenvolver estratégias de racionalização das redes com foco na otimização de recursos”. (AMAPÁ, 2019). Nesse sentido, segundo reportagem publicada no portal do Governo do Estado (GEA/AP), sobre o lançamento do Programa, as ações no eixo administrativo:

[...] visam à promoção recíproca de profissionais para a organização das redes; uso compartilhado de prédios e equipamentos; implementação de Sistema de Gestão Integrado – matrícula, transporte e outros; otimização de recursos federais, estaduais e municipais e coordenação de projetos; além do alinhamento do Regime de Colaboração aos Programas Federais. (AMAPÁ, 2018).

No que se refere ao eixo da Aprendizagem, o objetivo principal é “promover avanços significativos dos níveis de aprendizagem dos estudantes amapaenses do Ensino Fundamental na perspectiva da equidade”. (AMAPÁ, 2019). Segundo publicação da mesma reportagem anteriormente citada, o movimento Colabora Amapá “compreende que a educação deve garantir o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural e se constituir como projeto coletivo, compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais”. (AMAPÁ, 2018).

Nesse sentido, ainda a respeito da reportagem vinculada ao lançamento do Programa, no que se refere à corresponsabilidade do estado e municípios:

Caberá ao Estado coordenar ações do Regime de Colaboração através da criação de estrutura central e estratégica na Secretaria de Estado da Educação (SEED); prestar assistência técnica e pedagógica por meio da formação dos professores, pedagogos, e capacitação dos gestores municipais; bem como, aprovar legislação a fim de institucionalizar este processo (AMAPÁ, 2018).

Será de responsabilidade dos municípios promover e monitorar ações do Regime de Colaboração (gestão e escola); fornecer apoio logístico e materiais para a realização das atividades relativas ao Regime de Colaboração e monitorar resultados de gestão e aprendizagem. (AMAPÁ, 2018).

Dessa forma, analisando as publicações e o texto da Lei de criação do Regime de Colaboração, podemos inferir que a Política Colaborativa se dá apenas no âmbito da descentralização de tarefas, onde Estado é responsável pela coordenação das ações, enquanto os municípios apenas as executam, não participando de fato da elaboração das políticas públicas em Regime de Colaboração.

A materialização do Regime de Colaboração assumido pela Política Colaborativa (AMAPÁ, 2022), pode ser caracterizada, segundo Werle (2006), como prática de gestão da educação que favorece a ingerência, marcada pela “prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais” (WERLE, 2006, p. 32). A ingerência tem como característica a permeabilidade que pode ser conceituada como um “conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras” (WERLE, 2006, p. 32).

É possível destacar também que o conceito de descentralização se esvazia do seu real sentido empregado como categoria de luta do movimento dos educadores na década de 1980 no processo de redemocratização da sociedade brasileira (SHIROMA, SANTOS, 2014) para dar lugar a um processo de desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas e entregando essa responsabilidade a sociedade civil, em especial as entidades do terceiro setor.

Descaracteriza-se o Estado como o principal responsável pelo financiamento da educação pública, que se torna compartilhado com a sociedade civil. Deixar de ser o responsável exclusivo pelo financiamento da educação pública não significa deixará de regulá-la. Ao contrário, de forma indireta, o próprio esquema adotado para a destinação de recursos às escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, as escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, pois ao conferir autonomia, autorizam-se as unidades escolares a captarem recursos privados, induzindo – as a adoção de práticas gerencialistas. (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 38).

Dessa forma, o sentido da Política Colaborativa atua como justificativa para o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado com vistas ao “compartilhamento” de responsabilidades. No entanto, o que evidenciamos é uma estratégia de eximir o Estado das suas responsabilidades e entregar aos municípios e as organizações do terceiro setor a tarefa de gerir e executar as ações como uma forma de responsabilizá-los pelos resultados.



Outra categoria importante que podemos analisar é a autonomia que assume um sentido de responsabilização. O estado ao designar tarefas aos municípios por meio do regime de colaboração o faz concebendo autonomia na execução das responsabilidades, no entanto, os municípios se tornam unicamente os responsáveis por seus resultados independentes se forem bons ou ruins.

Nesse sentido, segundo Shiroma e Santos (2014) a concepção de autonomia referenciada a partir da reforma do estado na década de 1990 é diferente da reivindicada pelos movimentos sociais e pelos profissionais da educação, pois se trata de uma autonomia no sentido de uma autoadministração que induz a responsabilização e não de uma autogestão política em que os municípios possam de fato decidirem e participarem da elaboração e planejamento das suas próprias políticas, porém permanecem condicionados apenas a execução.

Dessa forma, adentramos a um fator importante da implantação do Regime de Colaboração a partir das categorias autonomia e descentralização: o processo de Municipalização. Segundo Krawczyk e Vieira (2008), a Constituição Federal de 1988 previa a institucionalização de um Regime de Colaboração entre os entes federados com vistas a criar um Sistema Nacional de Educação, no entanto o que se viu acontecer foi bem diferente do proposto. Os estados e municípios passaram a construir cada um segundo as suas condições econômicas, sociais e interesses políticos os seus próprios sistemas de ensino, gerando assim disparidades e desigualdades entre os níveis educacionais.

Não se construiu um projeto de educação para o país, e a educação escolar desenvolveu-se segundo os interesses e desenvolvimento regionais, constituindo diferentes redes de ensino descentralizadas e autônomas em cada um dos estados, em momentos distintos e com características específicas (KRAWCZYK E VIEIRA, 2008, p. 52).

Sendo assim, o regime de colaboração previsto na CF 88 foi reduzido apenas à distribuição de responsabilidades e atribuições entre os estados e os municípios que os possibilitou a partir da descentralização e da autonomia construir seus próprios sistemas de ensino dando ênfase na universalização do ensino fundamental a partir da criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) ocasionando o processo de municipalização. (KRAWCZYK E VIEIRA, 2008).

O processo de municipalização da década de 1990 se dá no contexto de contra reforma do estado brasileiro que marca a implementação/consolidação das premissas da doutrina neoliberal em que se delinea a reforma educacional. Nesse sentido, segundo Krawczyk e Vieira (2008), a municipalização se caracterizou pela transferência de obrigações do governo federal para os municípios que aumentou as desigualdades e as disparidades entre os níveis de ensino precarizadas historicamente.

Para o documento aqui analisado, o regime de colaboração se conceitua como “o trabalho colaborativo das redes de ensino de determinado território na pactuação, no planejamento e na execução das políticas públicas educacionais” (AMAPÁ, 2022). Nesse sentido, o conceito de regime de colaboração para o documento enfatiza a importância do trabalho colaborativo entre as redes de ensino, estadual e municipal, na elaboração das políticas educacionais.

No entanto, apesar do regime de Colaboração está previsto na Constituição Federal de 1988, bem como na própria constituição do estado do Amapá, a “colaboração” acaba ficando de fato a cargo de outras entidades/instâncias não governamentais, por meio da descentralização de tarefas e

a ingerência administrativa a partir da governança participativa, conceito que será abordado na próxima seção.

### 3. A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA COMO UM “FATOR DE SUCESSO” NA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

O conceito de governança participativa aparece no documento analisado como um dos “fatores de sucesso” da implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá, tendo como referência o Guia de Elaboração do Regime de Colaboração estados e municípios (2019) publicado pelo Movimento Colabora Educação em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Segundo o referente Guia, são sete os “fatores de sucesso” a serem alcançados para a implementação de um regime de Colaboração no território. O quadro abaixo nos apresenta cada um dos sete fatores e a articulação entre eles.

**Figura 1 – Fatores de Sucesso**



Fonte – Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá (2022).

Para Laval e Dardot (2018), o conceito de “governança” tornou-se uma palavra-chave para designar a nova ordem mundial neoliberal. Segundo os autores, a palavra governança é um termo antigo e significava no século XII, “o fato e a arte de governar”. No entanto, o conceito ganhou nova configuração ao designar as ações dos governos submetidos ao contexto mundial da globalização.

Para melhor entendimento do termo no contexto neoliberal, os referidos autores apontam a polissemia empregada ao seu uso. Nesse sentido, o conceito de governança abrange três dimensões de poder: a condução das empresas, dos Estados e por último do mundo. (LAVAL; DARDOT, 2018).

Dessa forma, governança se caracteriza como uma categoria política, uma nova forma de governar que abrange instituições públicas e privadas na condução das ações do governo. Nesse

sentido, o Estado não se retira totalmente, porém passa a exercer a sua função de formas mais indireta na condução das políticas públicas.

Num sentido mais amplo, segundo Shiroma (2014, p.19), “a governança é entendida como gestão pública de complexas redes inter - organizacionais que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos a população”. Sendo assim, a “governança participativa” no contexto do Regime de Colaboração implica a atuação de diferentes atores públicos e privados na formulação e execução das políticas educacionais. O quadro a seguir mostra a estrutura da governança na Política Colaborativa do estado do Amapá.

**Figura 2** – Estrutura da Governança no estado do Amapá



Fonte – Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá (2022).

A partir dessa estrutura de governança na Política Colaborativa no estado do Amapá, podemos perceber a atuação de diferentes sujeitos na composição do Regime de Colaboração. Temos a Secretaria Estadual de Educação (SEED/AP) e as Secretarias Municipais de Educação como coordenadores centrais articulando-se cada uma em sua dimensão a diferentes instituições, bem como a presença dos parceiros privados.

Essa configuração de governança demarca o que Shiroma e Evangelista (2014) chamam de “Redes de Políticas Públicas”, ao qual representam o contexto de influência na elaboração das políticas educacionais. Nesse sentido, a governança se articula em redes abrindo espaço para o “compartilhamento” das responsabilidades do Estado com a sociedade civil, em especial ao terceiro setor.

As redes de governança representam novos delineamentos de regulação nas políticas educacionais iniciadas a partir da Reforma do Estado, onde se delineou um redesenho na atuação do papel do Estado. Assim, segundo Shiroma e Evangelista (2014), o Estado não deixou de atuar na promoção das políticas sociais, porém se alterou a materialização dessa atuação.

A governança também se apresenta como uma das 10 (dez) medidas estruturais para a construção de uma agenda sistêmica para a Educação proposta pelo movimento Todos pela

Educação no documento Educação já 2022 que prevê orientações aos próximos governantes na definição das políticas educacionais a nível federal e estadual. O referido documento propõe o fortalecimento da governança a partir de ações implementadas em Regime de Colaboração pelos estados juntamente com seus municípios.

Dessa forma, a partir da atuação da governança em rede podemos perceber que as políticas educacionais não são pensadas de forma isolada, apenas pelas instituições estatais, mas englobam diferentes segmentos de atuação público e privada que demarcam as disputas e os conflitos de interesse de classe na criação de consensos na elaboração e execução das políticas governamentais.

#### 4 CONCLUSÃO

Neste estudo foi possível apresentar e discutir aspectos importantes presentes na Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da implementação do Regime de Colaboração institucionalizado pela Lei 2.448/2019. A pesquisa apontou que o conceito de regime de colaboração e descentralização presente na política assume feições alinhadas aos ideários neoliberais na perspectiva de instituir a governança participativa na gestão pública.

Nesse sentido, o estado do Amapá é o primeiro estado da Região Norte a implementar uma Política educacional em Regime de Colaboração, tendo como referência a experiência de “sucesso” do estado do Ceará. A implementação de políticas em Regime de Colaboração além do estado do Ceará e Amapá também já é realidade em outros estados como: Espírito Santo, Maranhão e Paraná.

Como resultado dessa Política Colaborativa o estado do Amapá criou o Programa de Aprendizagem do Amapá (PAAP), hoje referenciado como Programa Criança Alfabetizada (PCA) que tem como objetivo melhorar os índices educacionais em Língua portuguesa e Matemática dos alunos do Ensino fundamental do 1º ao 5º ano. O referido programa segue a metodologia adotada pelo Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC) do governo do Ceará.

Dessa forma, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração o estado do Amapá tem desenvolvido ações em torno da dimensão pedagógica com foco na aprendizagem em busca de melhorar os índices educacionais do estado nas avaliações internas/locais e nas avaliações nacionais, a partir de um referencial de qualidade baseado em evidências.

#### 5 REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Portal). GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas (16 jan. 2018). Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1601/gea-lanca-colabora-amapa-para-ajudar-prefeituras-a-fortalecerem-politicas-publicas> Acesso em: 16/07/2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo; Boitempo, 2018.

EVANGELISTA, Olinda (Org.). O que revelam os slogans na política educacional. São Paulo: 2014.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã: 2008. pp. 47-73.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO; CONSED; UNDIME. Guia de Regime de Colaboração Estado – Municípios. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/guia-regime-colaboracao-estados-municipios/>. Acesso em: 16/07/2022.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. Sistematização da Política Colaborativa do Amapá. Amapá, 2022

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Angela Maria de Barros. **Políticas para educação**: análise e apontamentos. Maringá: Eduem, 2011. pp. 15-38.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA Olinda. **Estado, capital e educação**: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já 2022, contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira. Abril de 2022. Disponível em: [educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf](#). Acesso em: 20 maio de 2022.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Inijuí, 2006. p. 109-136

## CARTAS DE SERVIÇOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS NO PARÁ: A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL AMPLIANDO A PARTICIPAÇÃO DO/A USUÁRIO/A NO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Adriana Nunes Teles Xisto**

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Pará

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

**André Ramy Pereira Bassalo**

Ouvidoria Geral do Estado do Pará

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

**Elísio Cabral Teixeira**

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Pará

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

**Lígia Garcia**

Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará

[liladocarmogarcia@hotmail.com](mailto:liladocarmogarcia@hotmail.com)

**Rosiane Costa de Souza**

Ouvidoria Geral do Estado

[rcsouza004@gmail.com](mailto:rcsouza004@gmail.com)

**Resumo:** A carta de serviços é uma das ferramentas de aprimoramento da gestão pública, à medida que objetiva qualificar a oferta dos serviços públicos, simplificando a vida do/o usuário/a. O objetivo do estudo foi compreender o percurso normativo e conceitual das cartas de serviços como ferramenta de acesso às políticas públicas, dialogando com categorias como participação e transformação digital e refletindo sobre as potencialidades e limites do processo no estado do Pará. A pesquisa qualitativa tracejou o caminho para compreensão dos fatos, das normativas e das bases conceituais. Nas conclusões interligam-se as categorias participação e transformação digital como processos, premissas e princípios, ampliando a perspectiva de deliberação e proposições por parte de usuários/as e, vislumbrando a democracia digital.

**Palavras-chave:** Carta de serviço. Participação. Transformação Digital.

**Eixo:** Política Pública e Governança.

### 1 INTRODUÇÃO

Os processos democráticos em nosso país se configuram como marca histórica para assegurar as conquistas constitucionais de 1988. Várias iniciativas têm sido implementadas na direção de resguardar tais premissas, este artigo ressalta sobretudo o percurso da participação do/a usuário/a no acesso às políticas públicas. A trajetória normativa do nosso país, incluindo os processos mais recentes de interações tecnológicas, destacam um dos mecanismos de acesso à informação que é a construção das cartas de serviços, objeto do presente estudo.

As normativas internacionais que foram adotadas pelo Brasil, abrem uma pauta importante no nosso país, entre elas cabe destacar que em 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que prevê que o acesso à informação é direito humano fundamental, tal premissa têm uma ligação imprescindível com a carta magna de 1988 do Brasil.

Começamos por ressaltar o artigo 37 da Constituição Federal de 1988- CF/88, ele trata da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fala dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No parágrafo 3º destaca-se as formas de participação do usuário na administração pública, especialmente o item I, fala das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Depois de 12 anos de promulgada a CF/88, o decreto federal n.º 3.507 de 13 de junho de 2000, falava em padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, não implicando neste momento nem os estados e nem os municípios, mesmo com esse tempo de espera, não tivemos nenhuma lei resguardando as premissas constitucionais.

Na esteira histórica do processo, o Estado Brasileiro precisou de mais 9 anos para lançar outro decreto federal n.º 6.932 de 2009, que visava simplificar o atendimento público ao cidadão brasileiro e, no artigo 11 a Carta de Serviços ao Cidadão é citada, cabendo aos órgãos e entidades públicas da esfera federal construir suas cartas de serviços para informar sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade no atendimento ao público. O decreto determinava prazo para que os órgãos e entidades em âmbito federal construíssem suas cartas de serviços e vinculava esse processo ao Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, tal programa durou 12 anos, é o único programa que aparece na estrutura federal envidando esforços para que a máquina pública pudesse se aperfeiçoar.

Podemos afirmar que a carta de serviços é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão pública, ao ser instituída é inovadora na perspectiva de que os órgãos públicos devem trazer de forma nítida e em linguagem acessível, cada serviço ofertado, deve conter informações do tipo: o nome do serviço; os requisitos, documentos e informações necessárias para acessar o serviço; as principais etapas para processamento do serviço; o prazo máximo para a prestação do serviço; a forma de prestação do serviço, de comunicação com o/a solicitante do serviço; e os locais e formas de acessar o serviço. Além disso, também deveriam detalhar os padrões de qualidade do atendimento definindo: quais são as prioridades de atendimento; o tempo de espera; mecanismos de comunicação; procedimentos para tratar reclamações; as etapas do processo e mecanismos de consulta de satisfação do usuário/a. Todos esses detalhamentos citados eram de vinculados ao Programa GESPÚBLICA.

Paralelo a esse movimento do Programa GESPÚBLICA, em 2011, ainda no governo Dilma Rousseff é lançado um divisor de águas em matéria de transparência pública, a lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011, a LAI como é conhecida, subordina a transparência pública para o executivo, legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministério público e até mesmo para as empresas privadas que possuem convênio com o Estado. Trata o sigilo como exceção, as informações, independente de pedido dos cidadãos, devem ser publicizadas, a tecnologia da informação é um dos canais essenciais de publicidade, controle social e transparência pública são elementos-chaves na legislação em vigor.

Com a efervescência da LAI em pauta, o GESPÚBLICA lança em 2014 o Guia Metodológico para construção das Cartas de Serviços, pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal, o conceito de carta de serviço aparece em tal guia:

A Carta de Serviços ao Cidadão é o documento no qual o órgão ou a entidade pública estabelece o compromisso de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e a sociedade em geral, especialmente aquelas de prestação direta de serviços públicos. (BRASIL, 2014, p.14).

Mesmo com toda a movimentação histórica do Programa GESPÚBLICA, ele foi extinto pelo Decreto n.º 9.094/2017, no Governo Michel Temer, no mesmo ano é lançada a lei n.º 13.460, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Nesta nova lei a Carta de Serviços passa a ser denominada como Carta de Serviços ao Usuário. Comparando o decreto n.º 6.932/2009 e a nova lei de 2017, podemos verificar um rearranjo textual na lei, pois no geral o texto que constava no decreto foi mantido, acrescido de um capítulo sobre os direitos básicos e deveres do usuário, a referida lei também estipulou prazos para que as três esferas de poder cumprissem tal tarefa, tais prazos acabaram em 2018, esta lei também fala das ouvidorias e do conselho de usuários como mecanismos de participação no funcionamento e avaliação dos serviços públicos.

Passados três anos, em 2021 a lei n.º 14.129, vem falar sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, nesta lei a carta de serviços aparece como direito do usuário na prestação dos serviços públicos digitais, fora desta legislação, o fato é que não se ouviu mais falar em ampliação, aprimoramento ou monitoramento do processo de construção da carta de serviço em âmbito federal. Vale ressaltar que o governo Brasileiro, em suas páginas oficiais, afirma que a transformação digital significa oferecer um serviço público de qualidade, com menos gasto de tempo e dinheiro por parte do cidadão, para melhorar a vida daqueles que vivem e trabalham no país. Atualmente, o Brasil é a 4ª maior população conectada do mundo e está na 44ª posição no ranking de governos digitais, segundo a ONU.

Era preciso alinhar, portanto os esforços federais com a dinâmica e potencialidade do estado do Pará, que já estava atrasado pelo menos quatro anos. Com base nas legislações vigentes, começa-se uma movimentação para a produção das cartas de serviços, desafiando a capacidade de gestão dos órgãos públicos no estado. Pensando em tal compromisso, a Ouvidoria Geral do Estado do Pará-OGE, se debruça no processo metodológico de construção das cartas de serviços, aliando a expertise para a criação do sistema de cartas através da Empresa de Tecnologia da Informação e



Comunicação do Pará - PRODEPA e a experiência comprovada através da Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará - HEMOPA, que está na 4ª versão de sua carta de serviço. Essa parceria criou processos de construção das cartas de serviços desde o ano de 2021 e, segue no ano de 2023, aprimorando o sistema de cartas e engajando mais órgãos públicos para construir e atualizarem suas cartas de serviços.

O estado do Pará, não contava com nenhuma iniciativa desta magnitude, pouquíssimos órgãos estavam em processo de organização interna para construção de suas cartas e usavam apenas papel (cartilha, banner entre outros) ou o site das instituições para demonstrar a oferta de serviços, constituindo formas isoladas e fragmentadas, que muitas vezes confundem o/a usuário/a.

Em 2022 é lançado o decreto n.º 2.455 pelo governador do estado, orientando a feitura das cartas de serviços, basicamente ele considera os princípios da lei federal de 2017 para orientar os órgãos da administração pública estadual na construção de suas cartas e, coloca a Ouvidoria Geral do Estado como coordenadora e disciplinadora do processo de construção das cartas e do sítio eletrônico para divulgação das cartas.

Os processos de capacitação para construção das cartas no ano de 2022, resultou em 99% dos órgãos públicos capacitados, mas somente 43 dos 71 órgãos do estado começaram a construir suas cartas. Um pouco mais de 60% dos órgãos públicos nesta primeira etapa; os órgãos que criaram suas cartas em 2022 elegeram os 5 serviços mais acessados/procurados por usuários/as para compor suas cartas.

Os serviços alimentados a partir do sistema de cartas, aparecem publicamente no Portal de Serviços do Estado do Pará, chamado de Pará Digital. O portal de serviços é esse agregador que facilita a vida do/a usuário/a e está sempre em constante atualização. Atualmente o portal encontra-se com 247 serviços disponíveis, sendo que 72 serviços são digitais e 4 serviços parcialmente digitais, um percentual de 29,15% dos serviços digitalizados.

Hoje 71,48% dos serviços cadastrados no sistema de cartas são presenciais, significando muitos esforço para o/a usuário/a acessar os serviços ofertados pelo estado. O portal de Serviços Pará Digital, coleta e alimenta constantemente dados com avaliações fornecidas por usuários/as, como preceitos normativos que podem vir a facilitar tomadas de decisões estratégicas para o aprimoramento da gestão pública estadual e, ser indicador da transformação digital no Estado.

Todo esse movimento em torno da necessidade das cartas de serviços, já vinha sendo observado e registrado pela Ouvidoria Geral do Estado, pois a mesma trabalhava em 2022, com demandas da rede de 27 ouvidorias existentes no estado, que exigia um esforço urgente de organização dos serviços prestados pelos órgãos estaduais, uma vez que só em 2022, logo depois da pandemia, o volume de procura dos/as usuários/as pelas ouvidorias ficou em 31.147<sup>33</sup> demandas, sendo que mais de 34% das demandas era pedido de informações dos serviços prestados pelos órgãos públicos<sup>34</sup>, ou seja, o/a usuário/a perde tempo e muitas vezes recursos financeiros para simplesmente acessar as informações do funcionamento dos serviços públicos, isso sem contar que nem todos os órgãos do estado possuem ouvidorias, portanto ainda trabalhamos com dados

<sup>33</sup> Relatório anual de gestão da Ouvidoria Geral do Estado do Pará. Disponível: [https://ouvidoria.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Relatorio\\_OGE\\_2022.pdf](https://ouvidoria.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Relatorio_OGE_2022.pdf).

<sup>34</sup> As ouvidorias do estado do Pará trabalham com as seguintes demandas: reclamações, denúncias, elogios, sugestões e solicitações de informações, com base no decreto n.º 113, de 13 de maio de 2019.

subnotificados de demandas de usuários/as aos órgãos do estado. Esse processo se configura como falta de transparência na oferta dos serviços públicos, falta de organização dos órgãos em publicizar os serviços, ferindo frontalmente as premissas constitucionais e demais legislações em vigor.

Diante do quadro apresentado, o governo do estado do Pará, na possibilidade da construção de um sistema de governança pública, dirige seus esforços ainda que timidamente na direção da transformação digital, o que nos instiga saber é sob qual base normativa e conceitual a carta de serviço está sendo institucionalizada como ferramenta tecnológica essencial de construção da participação do/a usuário/a no acesso às políticas públicas?

Para responder essa pergunta o presente estudo objetiva de maneira geral compreender o processo normativo e conceitual que circundam as cartas de serviços no Brasil e no Pará como ferramenta de acesso às políticas públicas. Os objetivos específicos se concentraram em primeiro lugar descrever o percurso normativo da participação do/a usuário/a e a construção das cartas de serviços; o segundo objetivo específico é dialogar teoricamente com as categoriais essenciais como participação e transformação digital; e por fim o estudo busca refletir sobre os impasses e possibilidades de alinhamento entre participação e transformação digital para a construção das cartas de serviços.

Podemos afirmar que o presente estudo é importante à medida que registra um processo inovador em âmbito estatal, um processo que alia o benefício da participação com a transformação digital, fala da necessidade de resgate normativo da transparência, participação, facilidade para acesso às informações essenciais ao usuário/a, corroborando com o processo de governança pública e vislumbrando a possibilidade de desburocratização da máquina pública.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo organiza as normativas que tratam desde a constituição federal até as legislações mais recentes da participação e acesso aos serviços públicos; também faz um breve resgate conceitual de categorias como participação que foi amplamente estudada no campo das ciências sociais, e da transformação digital que é uma categoria que vem sendo estudada muito recentemente. Do ponto de vista das práticas institucionais, publicizar os processos organizacionais das cartas de serviços, pode elevar o patamar de busca por excelência no serviço público, possibilita construir, no futuro, indicadores de qualidade do serviço público, que até o momento não fazem parte do Plano Plurianual-PPA estadual, portanto não se institucionalizou a busca por processos de excelência e qualidade nos serviços públicos prestados pelos órgãos estaduais no Pará.

Para efeito de organização da leitura deste artigo, a primeira seção deste estudo encontra-se na própria introdução do trabalho que coube trazer o percurso normativo ao longo da história recente do Brasil, da participação dos/as usuários/as e da institucionalização das cartas de serviços; traz também os dados que levaram a construção do sistema de cartas de serviços e dos resultados iniciais no estado do Pará; na segunda seção do trabalho fala da categoria participação que vem no bojo dos processos democráticos do nosso país e da transformação digital como ferramenta que precisa ser institucionalizada para gerar bons frutos de forma continuada; na metodologia descreve-se o caminho percorrido na pesquisa qualitativa a partir das análises documentais e revisão bibliográfica; o resultado aponta que as cartas de serviços são importantes instrumentos de gestão pública quando alinhadas ao protagonismo do/a usuário/a no processo de deliberação e proposição, fazendo com que a transformação digital seja uma política pública acessível e continuada para constituição de uma democracia digital.

## **2 PARTICIPAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL COMO CATEGORIAIS CENTRAIS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CARTAS DE SERVIÇOS AOS/AS USUÁRIOS/A**

Na fundamentação teórica do estudo recorreremos às fontes primárias e secundárias, utilizamos os estudos que focaram na categoria participação que aliada aos princípios democráticos, abrem um diálogo com a literatura recente em torno da transformação digital. As reflexões teóricas constituem umas das seguranças na construção cotidiana e institucional das cartas de serviços.

Iniciamos por Rocha (2008), que ao estudar a história política do Brasil, afirma que ela é repleta de exemplos das manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro de participação, organização e luta por seus direitos. A autora afirma que “a forma e a intensidade de luta variam de acordo com os usos e costumes de cada época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez” (ROCHA, 2008, p.132).

Essa perspectiva de participação atrelada as lutas políticas servem de alerta, como bem afirmam Krüger e Machado (2015) que nas correntes teóricas ou políticas, no setor público ou privado “a participação é um termo presente e valorizado, mas, [...] o seu sentido não é auto-explicável”. (Krüger, Machado, 2015, p. 50). As autoras frisam o uso do termo participação a partir de repetições estereis e generalizadas, onde na prática a participação é imprecisa, “pois parece não existir sujeitos históricos que participam, mas sim um fluxo natural de pertencimento e participação”. (Krüger, Machado, 2015, p. 50). Há que se afirmar que somos sujeitos históricos, lutamos nas condições objetivas existentes e construídas em uma sociedade de classes sociais, tanto que há uma ampliação na perspectiva jurídico-formal de participação nas políticas públicas/sociais, mas o poder de decisão não é socializado, a classe que vive do trabalho é a que menos participa do centro do poder e é a que mais precisa dos serviços públicos.

Constatamos ao longo da história recente brasileira a ampliação de instrumentos de participação como: plebiscito, consultas populares, referendos, conselhos setoriais e temáticos em políticas públicas, representação de usuários nos órgãos públicos, conferências de políticas setoriais, assembleias, pesquisas participativas de avaliação de desempenho, fundo de financiamento de projetos desenvolvidos pela população, orçamento participativo e ouvidorias, mas no mundo jurídico-formal no Brasil, de 88 até os dias atuais somente 4 leis emplacaram por iniciativa popular.

A participação do/a usuário/a a partir desses instrumentos muitas vezes é manipulada para construir consensos, “o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação é progressivamente metamorfoseado e ganha um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração[...] e de mesa de diálogo social” (Krüger, Machado, 2015, p. 51). A natureza deliberativa e propositiva se constitui como grande desafio de participação do/a usuário/a.

Vale ressaltar que participação, segundo Filgueiras (2015) é a capacidade que têm os cidadãos, individualmente ou como membros de organizações, de influir em assuntos de interesse público. O autor Hirschman (1973), afirma que a participação tem proximidade com os mecanismos de voz, que incidem sobre os pedidos de esclarecimentos, tentativas de influenciar os responsáveis pelos serviços prestados, reclamações e até protestos. A participação sempre esteve associada ao processo democrático dentro do sistema de governança, não se pode só usar o direito de participação através do voto, é preciso ampliar e ocupar o déficit de cidadania nas democracias representativas (Filgueiras, 2015).

Gonh (2011) ao estudar espaços de educação não formal, cita como exemplos a participação social em movimentos e ações coletivas, afirmando gerar aprendizagens e saberes. “Há um caráter educativo nas práticas que se desenrolam no ato de participar, tanto para os membros da sociedade civil, como para a sociedade mais geral, e também para os órgãos públicos envolvidos – quando há negociações, diálogos ou confrontos” (Gonh, 2011, p.333).

As trocas institucionais estão agregando novos mecanismos de participação, devido ao incremento da Tecnologia da Informação e Comunicação- TICs, das redes sociais, entre outros mecanismos. As tecnologias são resultados do trabalho humano, expressões do processo de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção. Assim, a imbricada relação entre trabalho e tecnologia permite refutar as análises que procuram desistoricizá-la, caracterizando-a como traço singular do capitalismo contemporâneo (GROHMANN, 2020, p. 93). Como fruto da nossa criação, as TICs estão no centro do caráter contraditório do próprio sistema capitalista e podem ser colocadas em “sintonia com as experiências de luta e resistência social” (VELOSO, 2008, p.72).

Quando analisamos o comportamento dos governos para a implementação das TICs autores como De Nunes e Souza (2021), registram os esforços de passagem do governo eletrônico ao governo digital na esfera federal, suas descobertas afirmam que as TICs são ferramentas de gestão mais eficazes para o incremento da governança, em termos da informatização de serviços e aproximação com o cidadão, entretanto alerta para dizer que apenas o uso de tecnologias não garante um governo efetivo, e que o papel do governo não é apenas desburocratizar as rotinas públicas com o auxílio das TIC's, é também de influenciar o maior envolvimento do cidadão na gestão pública.

Para Filgueiras, Flávio e Palotti (2019), a defesa na utilização do termo “Transformação Digital” se faz pela seguinte premissa:

A disponibilidade de tecnologias de informação e comunicação é uma condição necessária, mas não suficiente para que o processo de transformação digital se siga. As escolhas por processos de transformação digital não decorrem da disponibilidade de tecnologias, mas de processos institucionais que delimitam e organizam as escolhas dos agentes. (FILGUEIRAS; FLÁVIO; PALOTTI, 2019, p.3).

Faz total sentido as afirmações dos autores para entender o campo da transformação digital sem cair nos jargões que demarcam que há melhorias, avanços entre outras coisas, pensar que a transformação digital exige escolhas, processos contínuos e sistemáticos da institucionalidade dos governos, corrobora com a passagem das ações de governos, que muitas vezes são pontuais e descontínuas, para ações estatais e investimentos de curto, médio e longo prazo, para que os avanços se consolidem junto com a participação do/a usuário/a, precisamos de fato viver em uma democracia digital.

O autor Gomes (2007) indica que a democracia digital não é toda e qualquer iniciativa digital relevante em um regime democrático, mas apenas aquelas voltadas para aumentar ou corrigir ou reforçar a democracia, em conformidade com modelos normativos, ou seja “[...]democracia digital como forma de correção de déficits democráticos ou de implantação de formas e experiências democráticas em Estados [...] a ideia de democracia digital como suplementação, reforço ou correção da democracia”. (GOMES, 2007, p.2).

As reflexões teóricas apresentam a potencialidade e as limitações para fugir das ideias prontas sobre a transformação digital, considerando que o governo digital pode inovar no setor público à medida que incorpora os benefícios e tenta se precaver sobre os riscos existentes. A grande questão no processo é construir a democracia digital sob os auspícios da carta magna do nosso país e a consolidação e ampliação da participação do/a usuário/a no centro do poder e decisão.

### 3 METODOLOGIA

A proposta metodológica da pesquisa foi baseada no método qualitativo, tratando as informações nos diversos documentos selecionados como processos que constituíram o corpo da pesquisa. Para Minayo (2009, p. 21) a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Na primeira seção o presente estudo contou com o resgate normativo da construção do processo de participação, dialogou com a metodologia de construção das cartas de serviços ao usuário, pontuando as normativas internacionais, as legislações federais e estadual que disciplinou o processo, para tal feito foi escolhida a técnica da análise documental que conforme expressa Sá, Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), “[...] é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Documentos não analisados do ponto de vista científico.

Na sequência o estudo fez uma revisão bibliográfica das categorias participação e transformação digital, para Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Os resultados conclusivos são produtos da interação entre a análise documental e a revisão bibliográfica, dialogadas a partir do cotidiano institucional vivido, que dá materialidade aos processos de governança pública através da construção das cartas de serviços.

### 4 OS DESAFIOS DE CONSOLIDAR AS CARTAS DE SERVIÇOS COMO UM DOS INSTRUMENTOS DA GESTÃO PÚBLICA

A carta de serviço foi um instrumento proveniente de experiências prévias de sucesso em outros países, como o Reino Unido, a França e a Espanha (Falco, 2000). A Carta auxilia na redução da assimetria da informação, conferindo ao cidadão o papel de ator principal do processo de prestação do serviço público (Falco, 2000). Para autores como Córdoba (2000) as cartas podem restabelecer a relação direta entre o cidadão e o agente público, além de informar e estimular a participação do cidadão, a Carta também proporciona aos próprios órgãos públicos a possibilidade de adaptarem-se às necessidades dos cidadãos.

A carta de serviço, ferramenta de gestão, deve estar alinhada ao modelo de gestão pública, para poder impactar nos critérios de excelência do serviço público, a medida que desenvolve o interesse público, amplia a participação e cidadania, avalia seus processos e analisa seus resultados. A ressalva que fazemos neste estudo é de que não podemos tratar de forma natural a participação do/o usuário/a, será necessária a construção cultural da participação no interior das instituições,

ESTIMULANDO mecanismos de acesso, linguagem acessível, ampliar territórios de alcance de tais informações.

Infelizmente hoje estamos no primeiro patamar de participação do/a usuário/a no acesso às informações e aos serviços públicos, estamos ainda construindo, como Estado, as bases legais e as ferramentas comunicacionais, tecnológicas de relação com a sociedade. A igualdade de condições no acesso às informações das políticas públicas é de extrema importância, pois os diferentes perfis de usuários/as complexifica que público se quer atingir com a oferta dos serviços dos órgãos.

A carta de serviços impõe aos órgãos pensarem nos compromissos e os padrões de qualidade referentes aos atendimentos prioritários, como tempo de espera, prazos para o cumprimento dos serviços, meios de comunicação com os/as usuários/as e, práticas de gestão de denúncias, reclamações/sugestões. Isso tudo envida esforços organizacionais de inventariar internamente nos órgãos tais informações e pactuações no processo de atendimento, implica inclusive avanços na desburocratização e responsabilidade do servidor público no atendimento ao/a usuário/a, exige uma mudança significativa nos órgãos, processos de grandes investimentos na perspectiva de educação continuada e permanente, redesenho organizacional entre outras coisas.

As Cartas de Serviços possuem princípios fundamentais: comprometimento, informação transparência, aprendizagem e participação do/a usuário/a. Tais princípios precisam corroborar com a consolidação das ouvidorias e conselhos de usuários já apontados na legislação n.º 13.460/2017. Tais instrumentos, espaços e serviços são desafiadores e se alinham com a proposta de uma democracia digital, bem como já afirmado por Veloso (2008) quando afirma que os processos tecnológicos devem beneficiar e incluir perfis diferenciados de pessoas, ampliar a cidadania, para ser instrumento de luta e resistência. As cartas como catálogos de serviços dos órgãos públicos serão a vitrine da gestão, poderão inclusive gerar dados para os ajustes dos serviços, legitimando ou não a gestão pública.

## 5 CONCLUSÃO

No Brasil há um descompasso, um desalinhamento em relação aos processos de participação inscritos a partir da Carta Magna de 1988, como por exemplo a década de 1990, onde constata-se poucos movimentos registrados e inscritos no ideário da Constituição, cabe ressaltar que nesta década as reformas do Estado estavam em pauta, por isso a carta de serviço surge somente no ano de 2009, mas desvincula-se da existência de um programa federal a partir de 2017. Esse desalinhamento na constituição legal do processo prova a necessidade de acompanhamento no âmbito do legislativo e executivo das premissas constitucionais.

Com a pergunta inicial questionamos sob qual base normativa e conceitual a carta de serviço está sendo institucionalizada como ferramenta tecnológica essencial de construção da participação do/a usuário/a no acesso às políticas públicas? Para responder a tal questionamento, percorremos na esteira da história as bases normativas desde a constituição federal de 1988, incluindo as leis e decretos que trataram de tal tema, vimos que os lapsos temporais foram dificultando a intencionalidade e institucionalidade da participação do/a usuário/a no acesso às políticas públicas, podemos ressaltar que a legislação em si não garante que a participação dos/as usuários/as ocorra de fato, nem garante qualidade e resultados, mas são importantes meios para se chegar aos fins.

A participação para se consolidar como mecanismo de aprimoramento da gestão precisa espelhar o modelo da gestão pública inscrito na contemporaneidade. Os modelos de reforma do Estado, que não foram citados no presente artigo, mas que estão em voga na administração pública banalizou a perspectiva da participação social para responder a necessidade de eficiência da oferta de serviços públicos, porém precisamos considerar que a participação é processo, exige estímulo, confiança de que a participação trará resultados e deve reestruturar modelos arcaicos e maléficis da administração pública que perduram como clientelismo e favoritismo. A exigência na esteira da história é que a participação seja consultiva e deliberativa, portanto para que isso, o Estado precisa investir, definir e construir cotidianamente seu modelo de participação social.

Este estudo ao tentar fazer um percurso teórico sobre o tema da participação e transformação digital conclui que são duas categoriais interligadas por processos de extrema responsabilidade quando se trata de ampliar o acesso dos/as usuários/as aos serviços públicos. Por isso foi preciso falar de democracia digital como categoria que faz inclusão, que amplia nosso olhar sobre as TICs e que pode inscrever processos de participação no sentido literal da palavra.

O processo de construção da participação tem um desenho organizacional poderoso e inovador com as cartas de serviços, que também pode trilhar o caminho da excelência no serviço público. Em breve precisamos construir indicadores de qualidade do serviço público, que até o momento não fazem parte do Plano Plurianual-PPA estadual no Pará, isso deve ocorrer paralelo à consolidação do sistema de cartas de serviços, do fortalecimento da rede de ouvidorias e construção do conselho dos usuários, mas isso pode ser tratado em estudos futuros.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em 11. Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Decreto. 3.507, de 13 de junho de 2000**. Dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU - Seção 1 - 14/6/2000, Página 3 (Publicação Original). Disponível em: [D3507 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Brasília, DF: DOU de 12.8.2009 .Disponível em: [Decreto nº 6932 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto [...] e dá outras providências. Brasília, DF: DOU Seção 1 - Edição Extra - 18/11/2011, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. (2014). **Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**. Brasília; MP, SEGEP, versão 3/2014. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/596/1/carta\\_de\\_servicos\\_ao\\_cidadao\\_-\\_guia\\_metodologico.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/596/1/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf) .Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Brasília, DF: DOU - Seção 1 - 18/7/2017, Página 2 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9094-17-julho-2017-785213-publicacaooriginal-153382-pe.html>. Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: DOU 27.6.2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13460-26-junho-2017-785098-publicacaooriginal-153203-pl.html>. Acesso em 09.Out.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, sub-chefia de assuntos jurídicos. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: DOU de 30.3.2021 e republicado em 14.4.2021. Disponível em: [h L14129 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/legis/leis/2021/lei14129.htm). Acesso em 10. Out. 2023.

CÓRDOBA, A. E. Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español. Revista do Serviço Público, Vol. 51, No. 4, pp.137–145, 2000.

DE SOUZA, Natércia Cristiane Mendes; NUNES, André. **A evolução da transformação digital no setor público no Brasil, no período de 2000 a 2020**. Universitas, n. 29, 2021.  
FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Participação Popular**. In: Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2ª Edição, p. 649-654, 2015.

FALCO, S.E. Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços”, Revista do Serviço Público, Vol. 51, No. 3, pp.5–27, 2000.

FILGUEIRAS, F.; FLÁVIO, C.; PALOTTI, P. **Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. Latin American Policy**. V. 10, nº 2, p. 195-219, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez54.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/lamp.12169>. Acesso em 07 Out. 2023.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista brasileira de Educação, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011.



GOMES, Wilson. **Democracia digital: que democracia.** II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: [http://compolitica.org/novo/anais/2007\\_gt\\_ip-wilson.pdf](http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf). Acesso em: 03 Out. 2023.

GROHMANN, R. **Plataformização do trabalho: características e alternativas.** In: ANTUNES, R. Uberização, trabalho digital e indústria 4.0 São Paulo: Boitempo, 2020. p. 93-109.

HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

KRÜGER, Tânia Regina; MACHADO, Cristiane Canez. **O tema da participação e as bases teórico-políticas do Serviço Social.** Textos & Contextos. Porto Alegre: v. 14, n. 1, p. 49-61, 2015.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

PARÁ. Gabinete do Governador. **Decreto. nº 2.455, de 27 de Junho de 2022.** Regulamenta a operacionalização e a divulgação da Carta de Serviços ao Usuário, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível: <https://leisestaduais.com.br/pa/decreto-n-2455-2022-para-regulamenta-a-operacionalizacao-e-a-divulgacao-da-carta-de-servicos-ao-usuario-no-ambito-do-poder-executivo-estadual>. Diário Oficial do Estado do Pará, 28 de junho de 2022. Acesso em 10.Out.2023.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** VAZ, Flávio Tonelli, v. 20, p. 131-148, 2008.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

VELOSO, Renato. **Serviço Social, trabalho e tecnologia da informação.** Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, n. 27, p. 71-90, 2011.

## TRANSPARÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ: CONTORNOS E AVANÇOS NA GARANTIA DE DIREITOS

Darlene Ferreira de Matos Couto Ministério Público do Estado do Pará  
[couto.darlene@gmail.com](mailto:couto.darlene@gmail.com)

Carlos Anderson Correa Silva Ministério Público do Estado do Pará  
[cacorreasilva@gmail.com](mailto:cacorreasilva@gmail.com)

Rose Anne Campelo do Nascimento Ministério Público do Estado do Pará  
[racnascimento@gmail.com](mailto:racnascimento@gmail.com)

Tamara Lima Martins Faria Universidade Federal do Pará  
[tamarafaria@ufpa.br](mailto:tamarafaria@ufpa.br)

**Resumo:** O artigo trata sobre a transparência no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) e tem por objetivo analisar o processo de adequação do Órgão aos normativos legais sobre o assunto e acesso à informação, a saber a Lei de Acesso à Informação (LAI). Para tanto, circunscreve-se este tema no campo da governança pública, delimitando os conceitos de transparência e *accountability* os quais são o ponto de partida desta discussão. Metodologicamente, de forma analítica e exploratória, analisou-se, à luz da LAI, o Portal da Transparência do MPPA e os dados do Conselho Nacional do Ministério Público. A análise destacou que o Ministério Público do Estado do Pará – MPPA, com a publicação da LAI, teve um grande progresso, com a realização de vários estudos para atendimento dos quesitos da transparência, contribuindo, assim, com as unidades administrativas, promovendo na gestão administrativa e financeira desta organização.

**Palavras-Chave:** Governança Pública. Gestão Administrativa. Transparência. *Accountability*. Ministério Público do Pará.

**Eixo:** Política Pública e Governança.

### 1 INTRODUÇÃO

A transparência passou a ter relevância significativa nas organizações, ponto importante e primordial para um melhor controle e conhecimento das ações e atos que cada órgão da administração pública executa. Como instrumento de garantia da cidadania, a transparência permite ao cidadão tanto acessar quanto requerer direitos, além de ser um importante mecanismo de prestação de contas dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e sua consequente aplicação em obras e serviços em prol da sociedade.

Segundo definição de Matias, a transparência é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2010). Ainda neste sentido de visibilidade do poder público para o cidadão, Moser define a transparência

como a “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição” (MOSER, 2001, p. 3).

A promoção da transparência, de forma descendente (governados observando governantes) é considerada medida imprescindível para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da gestão pública (HEALD, 2006). De forma ascendente, (governantes observando o cidadão) demonstra o compromisso com o atendimento à legislação, garantia dos direitos sociais e com a satisfação da sociedade independente do governo da ocasião (HEALD, 2006; ZACOLLUTO, 2019).

Para reforçar a necessidade de publicização, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco para a questão da transparência e responsabilidade de atos públicos no Brasil. Já em 2011 temos a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), onde prevê uma série de regramentos sobre transparência na administração pública, como a disponibilização de informações, em tempo real e de forma preferencialmente *on-line* nas várias esferas governamentais.

Dentro do cenário nacional, a transparência é extremamente fundamental nos Ministérios Públicos brasileiros, onde se visualiza uma grande preocupação em informar a população de seus atos e ações. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) possui uma Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF), responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação – LAI pelo próprio CNMP e pelos ramos e unidades do Ministério Público Brasileiro, mediante disponibilização de informações no Portal da Transparência do Ministério Público.

A transparência é trabalhada no MPPA em diversos segmentos: como o Portal da Transparência, onde apresenta informações sobre execução orçamentária e financeira, licitações, contratos e convênios, gestão de pessoas, contracheque, atividade fim, entre outras informações; o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); relatórios de gestão; audiências públicas e eventos e apresentação sobre a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD.

Nesse sentido, o Ministério Público do Pará deve buscar posicionar-se como organização de vanguarda na promoção dessa medida, visando fortalecer seus padrões de governança por meio de mecanismos de transparência e prestação de contas. No entanto, surge o seguinte questionamento: **como um órgão considerado garantidor de direitos individuais e sociais indisponíveis (Ministério Público do Estado do Pará) efetivou a implementação dos procedimentos relativos à transparência, em especial à Lei de Acesso à Informação?** O que se pretende com este questionamento é refletir sobre a grande responsabilidade que o MPPA tem em aplicar a legislação uma vez que sua função primordial é a defesa de direitos e garantia da ordem jurídica.

A partir disso, **o objetivo deste artigo é analisar o processo de adequação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) aos normativos legais sobre transparência e acesso à informação.** Reforçar a transparência dentro do Ministério Público do Estado do Pará vem ao encontro das diretrizes do Conselho Nacional e da necessidade em dar cada vez mais publicidade e aprimorar a prestação de contas dos Ministérios Públicos perante toda sociedade.

Embora a lei preconize os mecanismos de transparência e o Conselho Nacional expeça atos regulamentares e recomendações, cada ministério público nas unidades federativas, possuem realidades diferentes no que tange às demandas e características do público atendido.

Para tanto, além desta introdução este artigo está organizado da seguinte forma: a) na primeira sessão é apresentado o referencial teórico sobre transparência e as leis e resoluções sobre o tema; b) a sessão seguinte apresenta a metodologia utilizada para responder a questão central e

atender ao objetivo proposto; c) posteriormente são apresentados os resultados e, por fim d) as considerações finais.

## **2 PERCURSO METODOLÓGICO: O CAMINHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DA CARTA MAGNA À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

### **2.1. O Princípio da Transparência**

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, prescreve em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre concorrência; o pluralismo político. Em seu parágrafo único afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos constitucionais.

A existência de amplos canais de acesso do povo ao exercício de poder é a exteriorização dos ditames constitucionais da cidadania, respeitando-se a liberdade de associação, de comunicação, de manifestação do pensamento, sem os quais a participação democrática não seria verdadeira.

Por isso, a Constituição Federal/1988 conferiu à participação popular o *status* de princípio, na forma prescrita no art. 5º e 37º, ambos destacados como direitos fundamentais. Por conseguinte, os dispositivos infra são exemplificativos no que se refere a instrumentos de participação popular na gestão e controle do poder público, tendo a constituição reservado outros instrumentos que extrapolam o contexto eleitoral (direito de votar e ser votado). Tais instrumentos demandam do Estado publicidade na sua atuação, direito de petição, direito de reclamação da prestação de serviços públicos, denúncia aos tribunais ou conselhos de contas, dentre outros.

No que tange a publicidade, esta deve ser entendida no seu sentido mais amplo, onde não apenas os atos estatais devem ser públicos, mas sobretudo permitir ao cidadão o direito à informação, através da coleta de opiniões, do debate público e, principalmente, de sua participação nas decisões que impactam toda a sociedade.

O direito de acesso à informação é internacionalmente reconhecido como um direito humano inerente aos regimes democráticos como forma de governo, pois está intimamente ligado à liberdade de expressão. O acesso à informação permite a construção de ideias divergentes que contribuem para o fortalecimento do debate e da participação ativa na sociedade.

No entanto, a efetividade do acesso à informação, nos moldes desenhados pela nova carta constitucional, demandaria um repensar de toda estrutura da administração pública. À época, vigia como modelo organizacional o modelo burocrático preconizado por Max Weber, disseminado nas administrações públicas pelo mundo durante o século XX. Por ele, três características principais foram incorporados à gestão pública: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

Dessas características derivaram uma série de rotinas que terminaram por engessar a administração pública, conhecidas como disfunções da burocracia, que dentre elas podemos citar: hierarquia administrativa rígida, excesso de regras, tarefas padronizadas com pouco espaço para flexibilização, inovação e criatividade de seus membros.

Foi fundamental que administração pública brasileira incorporasse conceitos mais modernos e capazes de operacionalizar de maneira efetiva as novas mudanças. Foi então que o modelo gerencial serviu aos propósitos da época, conhecida também como administração pública gerencial (APG).

De acordo com Kettl (2005) valores como produtividade, orientação ao serviço e descentralização, eficiência, *accountability e marketization* são compartilhados pelos dois modelos. *Accountability* vem a ser um termo utilizado para descrever prestação de contas, podendo significar também controle, responsabilidade, transparência e fiscalização. Para Secchi (2009) a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Com a Reforma do Estado, buscou-se mais eficiência nas organizações e com essa descentralização houve uma pressão para que os estados atendessem os municípios. O processo de redemocratização, causou mais exigência do setor público, aumentando as responsabilidades dos gestores das instituições públicas, influenciando diretamente nas tomadas de decisões destes gestores e nos resultados da gestão pública. “Transparência é a condição necessária para uma melhor qualidade do governo, maior responsabilidade e um escopo mais limitado para a corrupção e a impunidade (*Transparency International*, 2004).

Além do enfoque do instrumento de cidadania, a transparência está relacionada também ao combate à corrupção, à prestação de contas e à exposição de políticas públicas. Como aponta Matias “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2010).

## 2.2. Lei De Acesso à Informação (LAI) e o fortalecimento da transparência pública

A Lei de Acesso à Informação nº 12.527 - (LAI), entrou em vigor em 16 de maio de 2012, quando também foi promulgado o Decreto nº 7.724/2012, que a regulamentou no âmbito do Poder Executivo Federal.

A publicação da LAI significou um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e para o sucesso das ações de prevenção da corrupção. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

De acordo com a Lei 12.527, cabe aos órgãos e às entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação. Para isso, torna obrigatória a divulgação de dados de interesse da população em sites oficiais desses órgãos na internet. A LAI não é absoluta, seu foco é na divulgação das informações com interesse público ou geral.

Tem como objetivo garantir o acesso a informações, direito este já garantido pela Constituição Federal de 1988, na forma definida no art. 5º, inciso XXXIII, dando a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.

Diz também em seu art. 3º que os procedimentos previstos se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I. Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

## V. Desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei de Acesso à Informação abrange toda a Administração Pública, ou seja, todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como todos os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Além da administração pública, a Lei abrange as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

A Lei de Acesso à Informação – LAI é essencial para a governança, não apenas no contexto institucional ou do próprio Estado, mas sim para uma governança em uma proporção maior. Pode-se constatar algumas perspectivas que sua importância pode abranger: a) transparência promovendo o acesso às informações; b) *accountability*, pois a LAI possibilita que a sociedade possa monitorar as ações do Governo; d) participação dinâmica do cidadão; e) eficiência Governamental, com melhoria na tomada de decisões por ter maior disponibilidade de informações.

### 2.3 Regulamentos do CNMP após LAI

#### 2.3.1 Resolução nº 86, de 21 de março de 2012

Após a publicação da LAI, era necessário que o Ministério Público, em caráter nacional, atuasse no sentido de atender os pressupostos de transparência. Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 e tendo como competência o controle administrativo e financeiro da Instituição, em âmbito nacional, assim como atribuição para expedir atos regulamentares ou recomendar providências, editou a Resolução nº 86, de 21 de março de 2012, dispoendo sobre o Portal da Transparência do Ministério Público.

O ato revela a preocupação em atender, ainda que minimamente, o disposto na LAI, apresentando um roteiro com dados a serem divulgados nos sítios da rede mundial de computadores e com a utilização de ferramenta de pesquisa e linguagem de fácil compreensão.

Os artigos 1º ao 3º da **Resolução nº 86/2012** apresentam a dimensão do comprometimento com a transparência ao instituir o Portal da Transparência do Ministério Público como instrumento “de controle social da execução orçamentária, financeira e administrativa dos Ministérios Públicos da União e dos Estados”.

A inovação trazida pela resolução foi não apenas em padronizar as informações a serem divulgadas, mas também sedimentar nacionalmente a cultura da transparência e da prestação contas à sociedade das ações ministeriais. O sítio oficial do Conselho Nacional apresenta não apenas suas informações, mas redireciona para o portal da transparência de cada ramo ministerial, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Tela inicial do Portal da Transparência do CNMP



Fonte – Site do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2023).

Figura 2 – Tela com o redirecionamento dos portais da transparência das unidades do Ministério Público (por estado da federação)



Fonte – Conselho Nacional do Ministério Público (2023).

Não obstante a delimitação mínima de informações a serem divulgadas, o ato revela sua preocupação com os prazos a serem observados e com os procedimentos de facilitação do acesso para qualquer cidadão.

### 2.3.2 A Resolução nº 89/2012 - Lei De Acesso à Informação da União e dos estados

Após a padronização nacional dos Portais da Transparência, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012, com intuito maior de instituir regras e procedimentos uniformes nos diversos ramos do Ministério Público no que concerne a Lei de Acesso à Informação.

O ato restou por delimitar ainda mais situações trazidas na Resolução nº 86/2012, principalmente em relação a procedimentos e prazos que antes eram genéricos. Dentre os vários fatos regulamentados, a constituição do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) veio agregar ao Portal da Transparência mais uma ferramenta de disseminação da informação com objetivo precípuo de atendimento e orientação ao público quanto ao acesso a informações, na forma definida no art. 6º:

Ao SIC (Serviço de Informações ao Cidadão) é atribuído a função de ser o ponto de referência ao cidadão dos portais da transparência nacional, reunindo inúmeras informações de interesse coletivo, que especificaram ainda mais aquilo que deve ser divulgado.

Destaca-se aqui que a publicação da resolução se revelou como um marco não apenas para atendimento da transparência das informações, mas como forma de demandar atenção dos MP's para elaboração de informações estratégicas.

Outro importante avanço está relacionado aos procedimentos para visualização das informações que devem revelar-se os mais simples possíveis, tendo os portais da transparência que possuírem ferramentas de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, na forma determinada no art. 8º, conforme Figura 3 que mostra o link para redirecionamento ao Portal da Transparência logo na tela inicial.

**Figura 3** – Site do Ministério Público do Pará



**Concursos Públicos :**  
Acompanhe aqui informações sobre os Concursos Públicos para servidores e para membros do Ministério Público

**Agenda**

- 20 JAN** EVENTO ONLINE | Reunião Catrapovos Pará de 2023
- 20 JAN** TOMÉ-AÇU | Sessão de Tratamento de Conflitos Agrários e Fundiários
- 24 JAN** PORTEL | Audiência Pública sobre Projetos de Crédito de Energia
- 06 FEV** CURSO ONLINE | Curso de Direito Digital - Ferramentas Preventivas e Repressivas

Ver a agenda completa»

**Últimas Notícias**

- CAPANEMA 16/01/23 16:53**  
Em atendimento a pedido do MPPA, Secretaria Municipal de Saúde cria protocolo de dispensação de fórmulas nutricionais
- BELÉM 16/01/23 16:33**  
Colégio de Procuradores de Justiça realiza 1ª Sessão Ordinária de 2023
- BELÉM 16/01/23 08:00**  
MPPA entrega certificados à Comissão do Concurso Público de servidores
- PARÁ 15/01/23 12:00**  
Concurso Público de Promotor de Justiça: Mensagem da Procuradoria-Geral de Justiça
- BELÉM 13/01/23 16:00**  
MPPA realiza primeira etapa do XIII Concurso Público para Promotor de Justiça
- CASTANHAL 13/01/23 10:51**  
Promotoria recomenda à rede privada de ensino condutas a serem adotadas na prestação de serviço

Ver todas as notícias»

**Serviços de Apoio**

Exibindo serviços voltados para: **CIDADÃO** ✓ **MEMBROS** ✓ **SERVIDORES** ✓

Pesquisar serviço

- Ouvidoria do MPPA
- Diário Oficial Eletrônico do MPPA
- Plantão institucional
- Portal da transparência
- Consulta a processos

Fonte – Ministério Público do Estado do Pará (2023).

A fácil visualização do link para redirecionamento para o portal da transparência no site do MPPA também se configura como uma importante medida para obtenção das informações por parte do cidadão. Desta forma, não basta a informação ser pública, são necessárias medidas para que esta informação seja o mais acessível possível e no formato e interface adequada.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

A fim de atender ao objetivo do presente estudo e responder à questão central, realizou-se uma pesquisa com abordagem qualitativa, executada por meio de análise bibliográfica, documental e dos sites do CNMP e do MPPA, utilizando-se a metodologia análise de conteúdo. Segundo JORDAN (2018, p.156) na pesquisa qualitativa se faz referência a uma ampla gama de perspectivas, modalidades, abordagens, metodologias, desenhos e técnicas utilizadas no planejamento, condução e avaliação de estudos, indagações ou investigações interessadas em descrever, interpretar, compreender, entender ou superar situações sociais ou educacionais consideradas problemáticas pelos atores sociais que são seus protagonistas ou que, por alguma razão, eles têm interesse em abordar tais situações num sentido investigativo.

A pesquisa bibliográfica se deu a partir da análise de literatura nas bases da *Web of Science*, Scopus e sobre governança pública, transparência pública e *accountability* levantados através da Scopus e *SciELO* a partir das palavras chave transparência pública, governança pública e *accountability*. Enquanto que os documentos se referem à legislação como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), resoluções e manuais do MPPA e do CNMP.

Por conseguinte, foram analisados os sites do MPPA e do CNMP a fim de identificar a evolução da aplicação da LAI e do princípio da transparência analisando, desta forma, quais foram

os mecanismos de adaptação do órgão à legislação e os instrumentos de controle e avaliação utilizado pelo CNMP para com o ministério público nos estados da federação.

O interesse em desenvolver esta pesquisa no Ministério Público do Estado do Pará parte da percepção da importância da transparência como elemento fundamental para a garantia da democracia e da proteção de direitos no contexto de uma organização que tem por base estes elementos. Desta forma, reforça-se esta percepção a partir dos resultados que podem ser traduzidos em benefícios internos e externos dessa prática, destacando o maior controle social pelos atos do Estado.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 O Manual de Transparência do Ministério Público

Com objetivo de resolver a padronização nacional da política de transparência, o CNMP publicou o Manual do Portal da Transparência, instrumento que supriu eventual lacuna legal sobre divulgação de informações, uma vez que explicitou todos os procedimentos e modelos que deveriam ser seguidos. O manual de transparência é resultado do trabalho da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) e da contribuição de todas as Unidades e Ramos do Ministério Público, na expectativa de que seja importante ferramenta para o aperfeiçoamento da Instituição.

A partir deste documento, o CNMP busca aperfeiçoar os mecanismos de comunicação com a sociedade no âmbito dos sítios das diversas Unidades e Ramos do Ministério Público, notadamente mediante a padronização e uniformização das informações disponíveis nos Portais da Transparência, visando possibilitar maior clareza e comparabilidade dos dados.

Tem-se como primado desta ferramenta a divulgação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos fiscalizados de dados, por exemplo, sobre receitas, despesas, remuneração de servidores, licitações e contratos.

Os referidos portais têm o condão de aproximar a sociedade do Ministério Público e de estreitar o diálogo com os diferentes setores, mediante o fácil acesso a informações uniformes e de qualidade.

O manual objetiva tornar transparente a metodologia empregada pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) para análise do cumprimento de cada um dos mais de 310 (trezentos e dez) itens utilizados para o monitoramento eletrônico que realiza e publica periodicamente. Com tais objetivos, a CCAF cumpre sua missão de zelar pela observância da transparência ativa e passiva nas áreas meio e fim, no seu conteúdo e na sua forma, impingindo o Ministério Público brasileiro a um aperfeiçoamento permanente de sua comunicação com os usuários de seus serviços.

A promoção da transparência e do acesso à informação é atitude imprescindível para o fortalecimento da democracia e para melhoria da gestão pública. Assim, deve o Ministério Público, como fiscal da lei, posicionar-se como Instituição referência na promoção dessa medida, de modo a fortalecer seus padrões de governança pelo aperfeiçoamento de mecanismos de transparência e *accountability*.

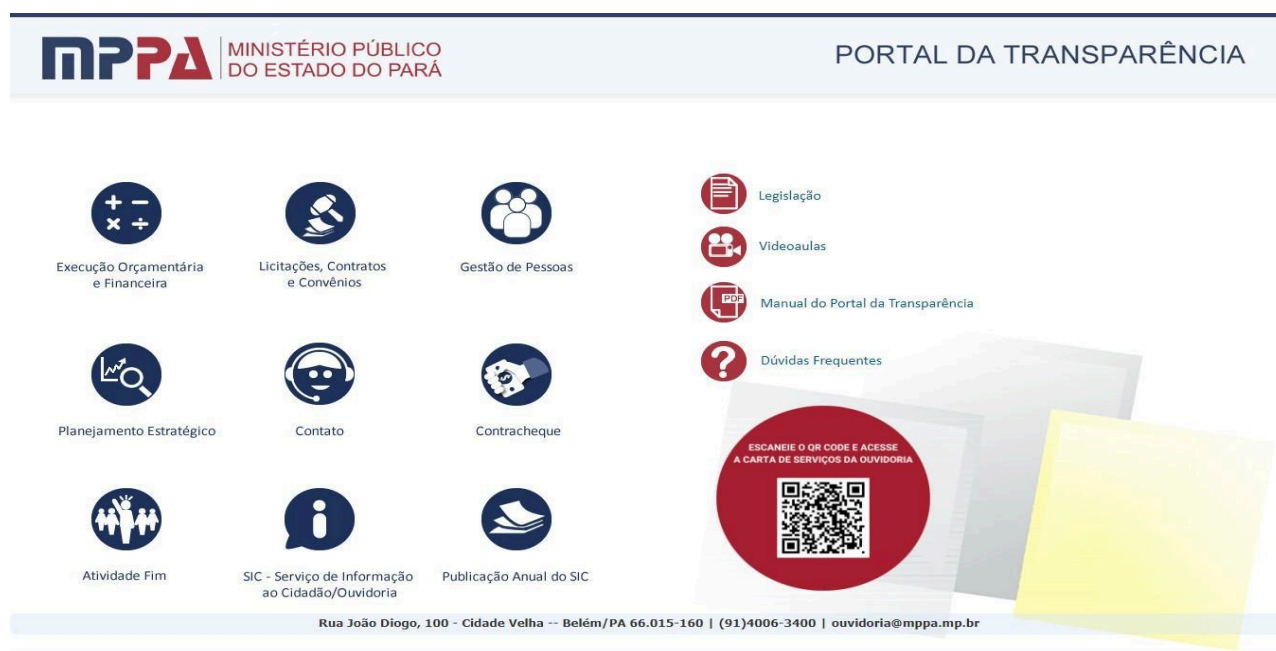
Por esse motivo, o acesso à informação através dos sítios eletrônicos do Ministério Público brasileiro deve ocorrer de forma ágil e objetiva, de modo a reduzir, ainda, o dispêndio de recursos humanos para garantir o também necessário atendimento da transparência passiva, em obediência ao princípio constitucional da eficiência e publicidade administrativa.

## 4.2 Instituição do Portal Da Transparência no MPPA

Com escopo de atender as determinações legais sobre transparência o MPPA passou a desenvolver, já em 2011, com a publicação da LAI, estudos para atendimento dos quesitos de transparência de seus atos.

Contudo, tal movimento ganhou tração com a edição da Resolução nº 86, de 21 de março de 2012, do CNMP, que instituiu o “Portal da Transparência do Ministério Público”, instrumento que vinculou todos os ramos da União e dos Estados e apresentou um rol exemplificativo das informações que devem constar nos sítios eletrônicos de cada unidade.

**Figura 4 – Portal da Transparência MPPA**



Fonte: Ministério Público do Estado do Pará (2023).

O ponto positivo desse movimento de transição é que o MPPA possui uma forte cultura de responsabilidade social e transparência, desenvolvidas principalmente com a remodelação constitucional trazida pela carta de 1988. Tendo em vista a função eminentemente de fiscal da lei e substancialmente de instituição que exige a transparência dos demais órgãos públicos, muitas vezes através de ações judiciais, o MP precisa servir de exemplo para a sociedade.

Nesse contexto, a divulgação já era praxe na Instituição, no entanto reuni-las na forma prescrita na resolução era um grande desafio, sobretudo porque a instituição não possui um sistema integrado de gestão que congregue as informações produzidas diariamente em um único local.

O comprometimento cada vez maior dos integrantes promoveu grandes avanços na transparência da gestão administrativa e financeira da Instituição. As informações divulgadas passaram a ser utilizadas não apenas pela sociedade, mas pelos próprios servidores que identificaram oportunidades de aperfeiçoamento do seu trabalho com informações contidas no Portal da Transparência, uma vez que são atualizadas frequentemente.

## 4.3 Regulamentação da Lei de Acesso À Informação e o MPPA

Com a publicação da Resolução nº 89/2012 ampliou-se o escopo do acesso à informação, tendo o MPPA delegado a gestão do portal da transparência e operacionalização dos procedimentos

relativos à Lei de acesso à informação à sua Ouvidoria-Geral. Esta acabou por concentrar todas as funções referentes a coordenação e controle da transparência e do acesso à informação.

Considerando a relevância obtida, a unidade sofreu ampliação tanto na sua estrutura física quanto de pessoal, dada a relevância da função e o foco que despertaria a partir de então. Além disso, foi desenvolvido um sistema informatizado para registro e resposta das demandas apresentadas, pois não basta apenas atender os pedidos de acesso, é necessário que haja controle e que este permita a geração de relatórios de controle para efeitos de monitoramento.

O objetivo foi estruturar a Ouvidoria para desenvolver o comprometimento das unidades no que tange ao atendimento do *ranking* da transparência elaborado pelo CNMP. Vale ressaltar que o desafio enfrentado pela Instituição não era com a divulgação da informação, mas tão somente adaptar toda estrutura organizacional para atender a um novo paradigma de transparência, nos moldes definidos pelo Conselho. Muitas informações demandas já existiam, porém não estavam no formato padronizado nacionalmente.

#### **4.4 Consolidação e conformidade da LAI no MPPA**

Ao analisar os dados apresentados na pesquisa verificou-se que o Ministério Público, enquanto fiscal da lei e tendo suas atribuições oriundas diretamente da Constituição Federal dedicou esforços para o efetivo cumprimento dos ditames da Lei de Acesso à Informação.

Infere-se que, de acordo com o papel central do MP alinhado aos objetivos da edição de normas que versam sobre a transparência, a motivação por trás da rapidez com que o MP se adaptou foi dar o exemplo aos órgãos e entidades públicas de todas as esferas e poderes confirmando, assim, que a lei é plenamente exequível. Além disso, o MP passa a ter respaldo quando precisar utilizar os mecanismos legais para fazer cumprir a LAI, ou seja, se o próprio fiscal da lei pôde implementá-la, todos os outros poderão fazê-lo.

Constata-se que no MPPA foram necessários 5 (cinco) anos entre a edição da LAI e sua “estabilização” no patamar de 95% a 100% de atendimento dos quesitos avaliados. Inúmeras reuniões de trabalho, definição clara de prazos e um verdadeiro comprometimento da Administração Superior da Instituição foram fundamentais para o alcance.

Por fim, avaliar o caso do Ministério Público Brasileiro no que se refere a implantação de mecanismos efetivos de transparência comprova que LAI é plenamente exequível. O comprometimento com sua aplicação traduz-se em importante ferramenta de acompanhamento das decisões públicas e uma prestação de contas junto à sociedade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dado o exposto, estamos vivendo uma época em que informações de maneira clara, precisa, atuais e transparente é de vital necessidade e importância. A transparência contribui para uma relevância significativa nas organizações, para se obter um controle melhor, além de possibilitar maior conhecimento das atividades, ações e decisões que cada Órgão executa.

O referido texto tratou sobre a transparência no Ministério Público do Estado do Pará, abordando as características, conceito e importância sobre o tema. Discorreu-se também, sobre a Lei de Acesso à Informação – LAI, trazendo informações a respeito do seu significado em âmbito nacional, qual seu papel perante o poder público, seu objetivo e abrangência na Administração Pública.

Percebe-se pelo que foi apresentado neste estudo existe uma trajetória percorrida pelo MPPA em busca da transparência ressaltando a importância da prestação de contas à sociedade, vindo a ser vital que o Ministério Público, em caráter nacional, atuasse no sentido de atender os pressupostos de transparência. Sendo assim, o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, edita Resoluções que servirão de fortalecimento do assunto e contribuirá para seu impulsionamento, demonstrando a necessidade de se estabelecer e fortalecer a presença de uma gestão clara e eficiente, dando ênfase das ações aos cidadãos.

Pode-se ressaltar que o Ministério Público do Estado do Pará – MPPA, com a publicação da LAI, teve um grande progresso, com a realização de vários estudos que viessem atender os quesitos da transparência, com contribuições das unidades administrativas, ocasionando avanços na mesma, no sentido da gestão administrativa e financeira da Instituição respondendo, assim, de forma positiva a questão levantada por este estudo.

Este artigo teve como objetivo analisar o processo de adequação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) aos normativos legais sobre transparência e acesso à informação. Tendo como limitação o fato de termos tido como foco uma pesquisa ativa, não vindo a abordar o aspecto passivo do tema em questão.

Finalizando, a transparência pode ser vista como vital para um funcionamento de excelência em vários segmentos, tanto privado e mais ainda no público, principalmente pelo estabelecimento do Portal da Transparência, que é uma ferramenta extremamente útil e eficaz, que serviu para vincular todos os ramos da União e dos Estados, além de conceder informações seguras, as quais podem ser adquiridas em um único local. Isto também possibilita o engajamento e envolvimento maior do Estado e da sociedade, além de um aperfeiçoamento das atividades e fortalecimento das instituições.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2011].

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 24 p. maio de 2000.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **As boas práticas do Ministério Público para fomento e aprimoramento da governança, dos controles internos e da transparência nos municípios**. Brasília: CNMP, 2021. 47 p. (fala sobre projetos, portais da transparência em vários MP's Brasileiros).

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESOLUÇÃO Nº 89, DE 28 DE AGOSTO 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de

2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

HEINEN, Juliano. **Comentários À Lei de Acesso À Informação**. 3.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188>. Acesso em: 05 fev. 2023.

HEALD, D. Varieties of transparency. In C. Hood, & D. Heald (Org.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual da Transparência do Ministério Público – 5ª edição**– Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; ANDRADE, Eric Santos. **Controle social, transparência administrativa e ouvidorias públicas**. 1º Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, v.1, p. 177- 195, 2018 (fala sobre transparência nos órgãos, ouvidoria, informação ao cidadão).

NETO, Cely Agnelo da Silva. Monografia: **Transparência na Administração Pública: uma análise dos portais da transparência em três municípios do sudoeste baiano sob a ótica de discentes do curso de ciências contábeis da Uesb**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Departamento de Ciências Sociais aplicadas (DCSA), Curso de Ciências Contábeis.

PÉRCIO, Gabriela Verona (Coord.); FORTINI, Cristiana (Coord.). **Inteligência e inovação em contratação pública**. Prefácio: Assusete Magalhães. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 256 p. ISBN 9786555181128.

PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício Macedo; GABARDO, Emerson. **Administração Pública**. 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1421>. Acesso em: 07 fev. 2023.

SOARES, Fabiana de Menezes, JARDIM, Tarciso Dal Maso, HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. **Cartilha sobre Lei de Acesso a Informação – LAI – o que você precisa saber**. Brasília. 2013.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público Brasília* 70 (4) 519-550 out/dez 2019.

## CLASSIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS SEGUNDO O TIPO DE COMPORTAMENTO: O CASO DE INSTITUIÇÃO PÚBLICAS

**Sergio Castro Gomes**

EGPA / UNAMA

*E-mail:* scgomes03@uol.com.br

**Laurimar de Matos Farias**

EGPA / SEMEC

*E-mail:* laurimatos73@gmail.com

**Jefferson Vieira Siade**

EGPA

*E-mail:* jvsiade@gmail.com

**Flavio Heleno Solano Reis**

EGPA / Cosmopolita

*E-mail:* fhsolano@gmail.com

**RESUMO:** O estudo objetiva classificar os *stakeholders* de uma Escola de Governo (EG) considerando fatores como cooperação e ameaça. A abordagem de base utilizada para desenvolver o estudo ancora-se na teoria dos *stakeholders*. Foram realizados levantamentos de dados qualitativos e quantitativos, combinando técnicas de grupos focais, entrevistas com os agentes públicos e pesquisa tipo *survey* utilizando-se a internet para capturar a percepção de alunos, egressos e professores que formam o grupo de *stakeholders* diretamente influenciados e influenciadores das atividades fins da EG. Os resultados mostram que os fornecedores de produtos e serviços de tecnologia da informação e provedor de internet são os *stakeholders* classificados como de comportamento ambíguo, pois apresentam alto potencial para ameaçar, mas estão dispostos a cooperar como forma de se manter na prestação dos serviços. O estudo traz uma contribuição teórico-empírica ao campo de estudo da abordagem dos *stakeholders* no campo das organizações públicas, em especial a uma EG.

**Palavras-chave:** Nível e Relacionamento; Comportamento; Criação de valor público.

**Eixo:** Política Pública e Governança.

### 1 INTRODUÇÃO

Os *stakeholders* foram definidos por Freeman (1984) como um grupo ou indivíduo que afeta ou são afetados pelas decisões internas das organizações para que elas atinjam seus objetivos. Nesse

contexto, torna-se importante identificar esses grupos e criar formas de relacionamento e de reconfiguração dessas relações conforme o ambiente interno e externo da organização, como apresentado por Bourne e Walker (2005).

No entanto, em um contexto de transformações da sociedade, em que o acesso a informação tornou-se mais fluido a todas as organizações públicas e privadas, as expectativas dos *stakeholders* também se transformaram como observado por Freeman, Harrison e Wicks (2007), para os autores os proprietários ou financiadores esperam que o negócio tenha retorno financeiro superior aos seus custos e que se mantenha no longo prazo; os trabalhadores buscam a manutenção dos empregos e salários justos; os fornecedores e clientes esperam que as trocas de produtos e serviços ocorram de forma equilibrada, com absorção de lucros pelos fornecedores e a manutenção de excedentes monetários pelos clientes; a comunidade ou a sociedade espera que o benefício gerado pelos tributos recolhidos ao estado seja capaz de subsidiar as políticas públicas que conduzam a estado de bem estar dos cidadãos.

Na perspectiva de uma organização pública, o objetivo central das ações estão relacionadas a oferta de serviços e produtos a sociedade, cuja ideia é criar valor público aos cidadãos na medida em que a entrega satisfaça as necessidades básicas de saúde, segurança, educação e outras demandas que, quando ofertadas na quantidade adequada, a preço justo e na qualidade exigida, resulte na elevação do bem-estar da sociedade (BRAYSON, EDWARDS, & VAN SLYKE, 2018).

Neste sentido, o processo de integração dos *Stakeholders* e seu comportamento nas organizações produtivas contemporâneas incluindo-se as organizações públicas e as do terceiro setor, deve considerar a diversidade de seus relacionamentos e a importância de cada um deles para que as organizações atinjam seus objetivos e cumpram sua missão em longo prazo.

A abordagem dos *stakeholders* tem sido empregada nas empresas como uma maneira de obter informações que levam a manutenção, transformação, reconfiguração dos bens e serviços ofertados pela empresa e orienta a geração de novos produtos com o objetivo de criar valor (lucro) e diferencia a empresa no mercado em que competi (TANTALO & PRIEM, 2014). No entanto, a aplicação da teoria dos *stakeholders* nas organizações públicas e do terceiro setor que não visam lucro, ainda carece de adensamento teórico e empírico (BRAYSON, 2004; BRAYSON, EDWARDS, & VAN SLYKE, 2018), principalmente, no que se refere a metodologias de identificação e classificação dos grupos de indivíduos e organizações que influenciam e são influenciadas pelas organizações públicas.

O presente estudo traz uma contribuição teórico-empírica ao campo de estudo da abordagem dos *stakeholders* para as organizações públicas, em especial a uma escola de governança pública que tem por missão “Propor e executar políticas públicas de formação e desenvolvimento de pessoas e produção de conhecimento para o fortalecimento da capacidade de governança pública...”, em que pergunta-se, qual a importância dos *stakeholders* para as organizações públicas. O estudo tem por objetivo classificar e analisar os *stakeholders* de uma Escola de Governança Pública (EG) de maneira a entender como esses grupos ajudam a organização a cumprir a sua missão e criar valor público.

Este artigo está estruturado em seis sessões contando com esta introdução e conclusão. A trajetória de criação até os dias atuais da EG é apresentada na sessão dois. A teoria da abordagem do *stakeholders* vem em seguida. Na sessão quatro apresentam-se os procedimentos metodológicos. E, por fim, uma seção de análise e discussão dos resultados.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA



Esta seção tem por objetivo apresentar a teoria de base a ser empregada na discussão dos resultados da pesquisa de forma a possibilitar a identificação e a classificação dos *stakeholders* da EG. Nela também apresenta-se a instituição pública de formação e capacitação dos servidores públicos que é o *locus* da pesquisa.

### 3 A ABORDAGEM DOS *STAKEHOLDERS* NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO

Os *stakeholders* são definidos por Freeman (1984) como qualquer grupo ou indivíduo que seja afetado ou possa afetar a realização dos objetivos de uma organização. A ideia é que a organização tem um conjunto de relacionamentos internos e externos, com funcionários, gerentes, fornecedores, clientes e proprietários, definidos como *stakeholders* primários ou legítimos (PHILLIPS & FREEMAN, 2003), que interferem e/ou são interferidos na execução de suas atividades. Existe também outros grupos, não diretamente relacionados à organização, mas que exercem alguma influência ou são influenciado por ela, como as comunidades e a mídia, e que são definidos como *stakeholders* secundários (SAVAGE et al., 1991).

Harrison, Bosse & Phillips (2010), discutem como os interesses das partes envolvidas em uma relação interorganizacional são atendidos e estão relacionados com o bem estar dos *stakeholders*. Neste sentido, o papel da gestão estratégica é identificar os grupos e seus interesses, de maneira a implementar processos de gerenciamento estratégico, que conduzam ao sucesso da organização, no longo prazo.

Na percepção de Freeman e McVea (2001), na visão tradicional de estratégia, alguns grupos de *stakeholders* foram ignorados, outros marginalizados, e alguns foram aquinhoados em detrimento de outros. No entanto, em um mundo moderno, as tecnologias da informação proporcionaram rupturas de padrões tradicionais, e levaram ao surgimento de novas relações, e a necessidade de se reconfigurar os processos de gerenciamento estratégico para inserir esses grupos emergentes, como forma de ampliar o tempo de sobrevivência das organizações.

Em síntese, os estudos desenvolvidos sobre a teoria da abordagem dos *stakeholders* estão interessados em discutir como as organizações se relacionam com seus fornecedores, clientes e demais grupos de interesse, e se o efeito resultante dessa relação gera uma sinergia no ambiente de negócios de forma a criar valor e gerar vantagem competitiva aos participantes do negócio (TANTALO & PRIEM, 2014).

No presente estudo foi empregado o método desenvolvido por Savage et al (1991) para classificar os *stakeholders* por considerar duas dimensões que importam à organização no momento de estabelecer suas estratégias e processos de gestão, quais sejam: a capacidade para cooperar e o potencial para ameaçar, como resumido na Tabela 01. A combinação entre nível dos *stakeholders*, em relação a capacidade de cooperar e ameaçar a organização neste modelo levam a adoção de estratégias que vão desde envolver os colaboradores dispostos a apoiar a relação, no caso do tipo 1 utilizando-se de estratégia de envolvimento até o tipo 4, disposto a apoiar empregando estratégia de colaboração. Tem também o tipo 2, em que predomina uma relação marginal, cuja estratégia é monitorar, e o tipo 3 não disposto a apoiar cuja estratégia é defender a organização das ameaças e da baixa capacidade de cooperação.

**Tabela 1** – Mapeando a importância dos *stakeholders* à organização

Cooperar\	Capacidade de ameaçar
-----------	-----------------------

Ameaçar		Baixo	Alta
Capacidade de cooperar	Alto	<b>Stakeholders tipo 1</b> Disposto a apoiar Estratégia: envolver os dispostos	<b>Stakeholders tipo 4</b> Ambíguo Estratégia: Colaborar
	Baixo	<b>Stakeholders tipo 2</b> Marginal Estratégia: monitorar	<b>Stakeholders tipo 3</b> Não disposto a apoiar Estratégia: Defender

Fonte – Adaptado de Savage et al. (1991).

Há outros modelos de identificação e classificação dos *stakeholders*, como o método de Freeman (1984) que identifica os *stakeholders* considerando duas dimensões: o interesse – de proprietários, clientes e governo; e poder - de voto; econômico; e político. No modelo de Mitchell et al. (1997), as dimensões que importam são o poder, a legitimidade e a urgência representada em três círculos que se interseccionam e, na presença das três dimensões, concomitantemente, tem-se os *stakeholders* definitivos e os que não se enquadram em nenhuma dessas dimensões e não são classificados como *stakeholders*.

No âmbito do serviço público, Brayson e Roering (1988) define os *stakeholders* “como qualquer pessoa, grupo ou organização que possa reivindicar a atenção, os recursos ou a produção de uma organização ou ser afetada por essa produção”, e indica que as partes interessadas pela produção governamental “são os cidadãos, contribuintes, destinatários de serviços, órgão governamental, funcionários, sindicatos, grupos de interesse, partidos políticos, comunidade financeira e outros governos” (BRAYSON & ROERING, 1988: p.74).

Bispo e Gomes (2018), ao analisar os papéis dos *stakeholders* na formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) utilizam a definição de Freeman (1984) para analisar as relações em uma dada organização (pública ou privada) e seu ambiente, assumindo que “as políticas públicas são guiadas por interesse dos *stakeholders* (seja aprovando, influenciando, implementando, monitorando ou ajudando a modificar ações e decisões) e ainda por interesses organizacionais” (BISPO & GOMES, 2018: p.1259).

No caso das instituições públicas podemos inferir que a busca é por melhorar a qualidade na oferta de serviços oferecidos ao público/cidadão com menos aporte de tempo e melhor uso do orçamento estatal, isto é, faz-se necessário gerar “valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos em um formato eficiente” (BATISTA, 2012, p. 16). Valor público é, no dizer de Teixeira (2012, p. 3) “oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade”.

Neste aspecto, a gestão gerencial se adéqua aos princípios do setor público, não na geração de um valor financeiro ou produto e sua mais valia, mas na presença do estado com promoção e oferta de serviços qualificados que chegue ao cidadão. A promoção destes serviços deve gerar modificações socioeconômicas para o bem estar da sociedade como um todo, na oferta de políticas públicas que evidenciem os pilares da gestão pública responsável, quais sejam: eficácia, eficiência e efetividade, que, segundo Nogueira (2005), podem ser entendidos como recursos de análise distintos para o acompanhamento e avaliação futura.

É, então, levando em conta as peculiaridades do comportamento dos *Stakeholders*, seu aporte metodológico e o entendimento teórico do que, de fato, seja o valor público na esfera pública, que desenvolvemos na instituição EG uma metodologia de elaboração do comportamento dos *Stakeholders* da qual resulta este trabalho.

Destacamos, inicialmente, que uma das qualidades deste comportamento e que difere de outros modelos é o fato de que os *stakeholders* (colaboradores ou público estratégico) foram personagens que tiveram participação fundamental nas relações institucionais.

No contexto do Ensino Superior e das Escolas de Governo os *stakeholders* tem uma atuação dinâmica, justamente por entender que pode ser qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos em uma relação dialética (que afeta ou pode ser afetado) pela empresa ou organização como proposto por Freeman (1984). Assim, a teoria considera esta multirelação para o resultado final da atividade de uma organização. Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013), ao estudar a influência dos *stakeholders* em uma instituição pública de ensino superior, demonstram que os *stakeholders* mais influentes das universidades estão na administração superior e nas organizações que governam ou regulam o ensino superior, mas por serem instituições públicas com autonomia administrativa e financeira agregam diferentes atores no espaço de disputa, como docentes, discentes, técnicos-administrativos, sindicatos e a sociedade, características que convergem também para Escolas de Governo.

#### 4 A ESCOLA DE GOVERNANÇA PÚBLICA (EG) - LÓCUS DA PESQUISA

As Escolas de Governos (EG) na gestão pública, em observância à Constituição Federal (EC. 19/1998), têm papel importante na formação e capacitação de servidores públicos na busca de um contínuo aprimoramento dos serviços entregues aos cidadãos como forma de melhoria do seu bem estar. Destaca-se que as EG são instituições que devem prospectar conhecimento e tecnologias gerenciais em sua melhor performance, muitas destas, previamente desenvolvidas no setor privado, pelo próprio contexto de gestão gerencial que as escolas foram criadas, mas que tenham a capacidade de contextualizar este *know-how* as especificidades das organizações públicas.

No Brasil, tem-se EG Estaduais em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal. Das 27 instituições identificadas, apenas uma denomina-se de Escola de Governança localizada no Estado do Pará (EG). Apenas duas escolas possuem autorização própria para atuar como Instituição de Ensino Superior (IES): a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho — Minas Gerais, vinculada a Fundação João Pinheiro; e o Instituto de Formação Profissional e Superior da Escola de Governança Pública do Pará, criado conforme Parecer 622/2013 e Resolução 750 de 12 de dezembro de 2013 do Conselho Estadual de Educação do Estado do Pará, com o objetivo de desenvolver a formação profissional técnica e tecnológica, pesquisa e pós-graduação *lato sensu*, por meio de especialização em *Gestão Pública* e as diversas ênfases como Governança, Políticas públicas e Pessoas.

A EG, *locus* desta investigação, fora efetivamente criada por meio da Lei nº 6.569 de 06 de agosto de 2003, como autarquia com o objetivo de propor diretrizes e políticas para a formação, a capacitação, o treinamento e o desenvolvimento dos servidores, empregados e gestores públicos no Estado, em que a sustentabilidade de suas estratégias de ação devem observar os níveis compatíveis com as exigências do projeto público de desenvolvimento para o Estado.

Em meados dos anos 2000, com a crise econômica mundial, iniciada em 2008, e novas formas de participação pelas redes sociais, tem-se um cenário propício para o debate da Governança Pública, que agrega ao modelo gerencial “formas de articulação entre pessoas e grupos com

diferentes interesses e expectativas” (SATHLER, 2008). De modo complementar, “o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais” (SCHNEIDER, 2005, p. 34). Assim o contexto social passa a ‘exigir’ princípios mais assertivos na condução do Estado como: participação; transparência (*disclosure*); accountability; conformidade legal/integridade/ética (*compliance*); equidade (*fairness*); e efetividade, nos quais vários atores sociais se relacionam para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais entre eles.

Neste contexto, a EG passa, a partir de 2011, a implementar a gestão pública democrática e estratégica, reorientada para a ampliação de suas ações de qualificação e valorização do servidor público, e assumiu o desafio de construir uma proposta político-pedagógica que pudesse articular a formação continuada dos cursos de curto e longo prazo com a pesquisa.

## 5 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza exploratória, cuja construção metodológica combinou a abordagem qualitativa e quantitativa de forma complementar, esse arranjo metodológico é conhecido na literatura como método misto (CRESWELL, 2010) por possibilitar a captura das percepções do pesquisador de maneira à melhor qualificar as informações produzidas a partir da aplicação de métodos quantitativos que resultam da sistematização dos dados e da identificação dos padrões de ocorrência das principais variáveis do fenômeno pesquisado.

Inicialmente foi realizada uma coleta de artigos científicos no Google Acadêmico, em que as palavras-chave foram “*stakeholders*”, “comportamento”, “criação de valor público” e “ensino superior”. Após a coleta os resumos foram lidos, e os principais artigos selecionados serviram como referencial teórico (CRESWELL, 2010).

Os principais *stakeholders* participantes da pesquisa foram: os servidores públicos efetivos ou não; os colaboradores externos da EG como prestadores de serviços de segurança, higienização e Tecnologia da Informação (TI); Secretários de estado, Coordenadores, Diretores e Presidentes de organizações públicas; alunos; professores e egresso.

A técnica de entrevista em profundidade foi empregada para investigar o grupo formado pelos secretários de estado vinculados as ações de planejamento, orçamento e finanças, de ação social, a Direção Geral e as diretorias de execução e operacionalização da EG que foram orientadas por um conjunto de perguntas não estruturadas com objetivo de capturar a percepção desses sujeitos sobre o momento atual da EG e a necessidade de ajustes diante de um conjunto de expectativas futuras.

Os servidores da EG participaram do processo de diagnóstico situacional da gestão a partir da formação de grupos focais por diretoria em que foram identificados os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades para EG, além de pontuarem as barreiras existentes para o melhor desenvolvimento de suas atividades, que posteriormente, foi socializado em seminário interno. Os colaboradores externos fizeram parte da etapa de identificação das barreiras existentes, utilizando-se de um grupo focal formado pelos prestadores de serviços à EG.

A percepção dos alunos, egressos e professores sobre os aspectos relacionados aos pontos fortes e fracos foi obtida a partir da aplicação de uma pesquisa tipo *survey* junto a uma amostra não probabilística de 110 participantes, distribuídos entre Alunos, Egressos e Professores dos cursos da EG. A cada grupo foi aplicado um questionário com perguntas abertas para caracterizar o

respondente e fechadas para que o entrevistado identificasse um determinado item como ponto forte (SIM) ou fraco (NÃO) da EG, e depois qualificasse-o como (BAIXO, MÉDIO, ALTO).

A distribuição dos stakeholders da pesquisa: Secretários de Estado e Diretores da EG seis entrevistas de profundidade com duração entre 30 e 50 min; servidores públicos da EG, quatro grupos focais com seis pessoas com duração de 30 a 40 min; colaboradores externos, prestadores de Serviços à EG quatro grupos focais com seis pessoas com duração de 30 a 40 min; alunos, Egressos e Professores da EG, 110 servidores que realizaram cursos na EG, pesquisa tipo survey em um período de 30 dias. Os dados da pesquisa foram sistematizados utilizando-se de medidas estatísticas descritivas e o software SPSS.

O modelo de classificação dos *stakeholders* identificados nesta pesquisa segue o formulado por Savage et al. (1991), em que a dicotomia entre cooperação e ameaça foram classificadas como Baixo ou Alto. No trabalho de Bispo e Gomes (2018), os *stakeholders* identificados foram analisados em relação às ações desenvolvidas e o seu papel representativo para EG, e, em seguida, foram classificados segundo modelo de Savage e seus colaboradores (1991).

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 6.1 Identificação dos *Stakeholders*

A identificação dos stakeholders foi realizada a partir de encontro agendado com a direção geral e seus diretores de departamento, em que foram apresentados os relacionamentos com secretários de governo; coordenadores da EG; direção geral; diretores de departamentos; alunos e egressos.

Há um outro conjunto de *stakeholders* que têm interesse sobre a EG, mas que não estão relacionados diretamente e são definidos como de interesse secundários (SAVAGE et al., 1991), que são as comunidades não atendidas pelas políticas públicas de redução das vulnerabilidades econômicas, sociais e ambientais. No entanto, assume-se que essas demandas estejam identificadas no PPA e que a formulação dessas políticas públicas seja feita por servidores públicos qualificados.

### 6.2 Características dos *Stakeholders*

Nesta seção do artigo são apresentadas as principais características dos stakeholders considerando as ações desenvolvidas por cada um deles, o papel que eles representam para a EG, o potencial para cooperar ou ameaçar e, diante dessas características será feita sua classificação segundo o modelo de Savage et al (1991). Os secretários de Estado são demandantes dos serviços educacionais ofertados e catalizadores das demandas de formação dos servidores públicos de todos os órgãos da administração direta, o que orienta a oferta de serviços educacionais pela EG.

Os principais aspectos relativos as ações e o papel da EG, na percepção dos secretários, foram a importância da EG e o papel destacado que ela pode vir a ter se focar em aspectos relacionados a capacitação dos servidores públicos e na formação de lideranças (gerentes) para fazer a gestão nos níveis estratégico, tático e operacional das políticas públicas. No entanto, para que isso se torne realidade há a necessidade de se estruturar a infraestrutura e a capacitação dos servidores da EG.

Conforme um dos secretários, “[...] a EG precisa inovar seus procedimentos operacionais no segmento da Tecnologia da Informação (TI) de forma a elevar a capilaridade de atendimento espacial das demandas nas regiões mais distantes da capital e ofertar modelos inovadores de cursos [...]”. Outro aspecto apontado por um dos secretários foi o fato da EG ter uma oferta de cursos

focada em atividades de curta duração e poucos cursos de aperfeiçoamento ou de especialização com ênfase na gestão pública e governança.

A Direção Geral tem a convicção de que os desafios da EG para os próximos anos estão relacionados a necessidade de reestruturação organizacional como forma de orientar fluxos de processos, definição e projeção de demandas por cursos e/ou atividades afins da instituição pelo seu público alvo atendido, estruturar o setor de Tecnologia da Informação(TI) para que os cursos ofertados a distância possam ser expandidos e oportunizar aos servidores públicos do estado o acesso aos cursos da EG sem que tenham de se deslocar à capital do Estado.

Nessa perspectiva, há a necessidade de se capacitar os servidores da EG, em que habilidades e competências dos colaboradores devem ser reconfiguradas como forma de qualificá-los ao uso das novas ferramentas de TI e da interação com o público alvo da EG utilizando as mídias digitais e todos os recursos disponíveis, e que podem ser apropriados para criar estratégias que melhorem a organização das atividades internas e possibilitem alcançar um maior número de servidores capacitados garantindo a qualidade das atividades da EG.

Os diretores de departamento estão em uma escala inferior à direção geral e formam o *staff* da EG. Esse grupo faz parte do nível estratégico do planejamento da EG. Estes sujeitos são os principais agentes de coordenação, monitoramento e avaliação das atividades da oferta de serviços educacionais, é um catalizador das demandas internas visando (re)configurar as ações necessárias para realizar a entrega de serviços educacionais pela EG. Esses sujeitos avaliam, continuamente, as atividades desenvolvidas em suas diretorias e suas relações com fornecedores de produtos e serviços externos, visando a alocação eficiente dos recursos financeiros para que possa gerar o maior nível de satisfação dos servidores públicos que participam das atividades ofertadas.

Os coordenadores de divisão têm papel central no processo de execução da oferta de serviços educacionais, com destaque para elaboração dos projetos de cursos de formação de curta duração, de aperfeiçoamento, e de pós-graduação *lato sensu*, no formato presencial ou de Ensino à Distância (EAD). Esse grupo atua no nível tático e reconfigura as ações da EG de acordo com as novas exigências de capacitação dos servidores públicos indicadas pelos órgãos demandantes e outras atividades educacionais. Uma característica singular do grupo é a proximidade com alunos e professores, o que viabiliza processos contínuos de avaliação das atividades baseados na satisfação dos alunos e na opinião dos professores em relação a infraestrutura, ambiente de sala de aula, mecanismos de avaliação dos alunos e outros fatores internos que interferem no atingimento dos objetivos dos cursos e na percepção de quanto o curso reflete a real capacitação dos servidores pra solucionar problemas do cotidiano em seus órgãos de origem.

Esse grupo consegue capturar a percepção dos demandantes da EG e de representantes da sociedade como os professores que são contratados por ter domínio de conteúdo específico decorrente de ensino superior e/ou ser especialista no assunto. Grupo de interesse com maior quantitativo de pessoas na EG e distribuído em todas as diretorias exercendo atividades técnicas que se encontram no nível operacional do planejamento.

O grupo de servidores exige a necessidade de formação contínua para que suas habilidades sejam reconfiguradas conforme as transformações ocorridas no meio externo formado pelas instituições públicas que demandam os serviços educacionais ofertados pela EG. No entanto, para que esse grupo desenvolva suas atividades é necessário melhorar suas competências essenciais (PRAHALAD E HAMEL, 1990) para que possam desenvolver, as atuais e as novas atividades, de maneira eficaz, de forma a dotar a EG de uma estrutura de Tecnologia da Informação capaz de ampliar a oferta de cursos EAD e inserir a EG no mundo da digitalização e da conectividade que proporcionam trocas de ideias de forma rápida e simples.

O grupo formado por alunos presenciais ou a distância que estavam participando dos cursos da EG, no período de execução da pesquisa tipo *survey* realizada com o objetivo de identificar padrões de características dos entrevistados e suas percepções em relação aos aspectos internos da EG e que refletem no momento da realização do curso.

Esses *stakeholders*, que não fazem parte do ambiente interno da EG, identificaram alguns aspectos importantes que refletem o resultado do planejamento dos cursos e a execução deles, tais como: docentes qualificados para a atividade de ministrar aula pelo fato de deter domínio dos conteúdos ministrados, isso indica que os critérios de seleção de docentes adotados pela EG são eficientes para atender de forma qualificada a demanda pelos cursos. O fato de haver compromisso da direção da EG com a formação do aluno, a preocupação dos professores e coordenadores para que a emenda e conteúdo de cursos sejam ministrados na íntegra e a importância dos aspectos relacionados a adequada matriz do curso e recursos pedagógicos.

O Grupo dos professores é formado por profissionais liberais e servidores públicos com formação superior que atuam ministrando cursos, palestras, oficinas e outros serviços educacionais ofertados pela EG. Esses profissionais são selecionados conforme suas capacidades e experiências conforme as necessidades de cada curso. Esse é um grupo especial que fornece os seus serviços à EG aceitando as condições de execução da atividade, e suas percepções mostram que há compromisso da EG com formação profissional do servidor público, os currículos são atualizados e planos de ensino adequados. No entanto, os recursos de infraestrutura e laboratório ficam a desejar e fazem com que os professores tenham que reorganizar os planos de ensino.

Os fornecedores formam o grupo de interesse que se relacionam com a EG para prestação de serviços de segurança, transporte, higienização, Tecnologia de Informação e gestão de software e hardware. A terceirização desses serviços impõe a instituição uma forte dependência a esses *stakeholders*, uma vez que, segundo os servidores, as principais barreiras para executar suas atividades são decorrentes de problemas originados pelos sistemas de informática utilizados na gestão dos processos de execução dos serviços educacionais ofertados pela EG.

### **6.3 Classificação dos *stakeholders***

De acordo com o modelo de Savage et al. (1991) esses grupos pesquisados foram classificados como dispostos a apoiar as ações da EG para que os serviços educacionais sejam de excelência. Eles apresentam baixo potencial de ameaça e alto potencial para cooperar, e devem fazer parte dos processos de consultas sobre o desempenho da EG a partir de estratégia de cooperação, em que as (re)configurações das atividades incorporem as sugestões do grupo.

Neste sentido, Neto et al (2019), ressaltam que numa perspectiva social e política da teoria dos *stakeholders*, em contraste com uma perspectiva econômica, os grupos e seus representantes não têm como foco exclusivo a superação ou eliminação de barreiras em seus contextos de ação para o atingimento de seus interesses econômicos.

Os *stakeholders* mobilizam outras experiências, além da econômica, considerando o dinamismo de objetivos, expectativas e necessidades das redes com quem mantêm interfaces, e atuando em distintas redes simultaneamente. Dessa forma, uma rede de *stakeholders*, em vez de ser percebida como competidora, pode ser assumida como uma rede colaboradora, deixando de ser percebida como restritiva de suas práticas para uma posição extensiva na geração de valor (SACHS & RÜHLI, 2011).

Os *stakeholders* internos à EG, Direção geral, Diretores de departamento, Coordenadores e Servidores, são classificados como dispostos a apoiar, e devem ser estimulados a melhorar suas

competências essenciais (PRAHALAD & HAMEL, 1990) com o objetivo de elevar as suas capacidades a partir da (re)configuração e integração das habilidades e competências desenvolvidas no decorrer de suas atividades, e que contribui para ampliar a curva de aprendizado (TEECE, PISANO & SHUEN, 1997; MONTEZANO, JUNIOR & ISIDORO-FILHO, 2017).

A inclusão desses grupos contribuiu para elevar a quantidade e a qualidade da informação produzida e mostra o nível de satisfação desses grupos com a EG. A identificação adequada desses grupos possibilita maior troca de informações sobre fluxos de processos e produtos, assim como a produção de conhecimento (BRAYSON, EDWARDS & VAN SLYKE, 2018).

O grupo formado pelos secretários de estado foi classificado como dispostos a contribuir, por apresentar baixo potencial para ameaçar a EG e alto potencial de cooperação para orientar a instituição na identificação das demandas por capacitação e nas oportunidades de mostrar ao grupo de secretários a importância da EG para formação de servidores capacitados que contribuam para elaboração de ações que melhorem a condição de vida dos cidadãos, ou seja, crie valor público (BRAYSON & ROERING, 1988).

O grupo formado pelos prestadores de serviços de tecnologia da informação e de acesso a internet são essenciais para EG e as ameaças precisam ser mitigadas para que a instituição possa ampliar a oferta de cursos na modalidade a distância. Com efeito, tem-se a possibilidade de ampliar o número de servidores participando de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e o nível das competências individuais e coletivas, entendendo-se que a competência é uma combinação de habilidades, de natureza institucional, coletiva e individual, que promovem o conhecimento e orientam as atitudes - tomada de decisão – com o objetivo de criar valor às organizações, no sentido do direcionamento das ações destas partes em busca do alcance dos objetivos organizacionais como enunciado por Quin, Faerman, Thompson & Mcgrath (2003), Ruas (2001) e Teixeira (2012).

## 7 CONCLUSÃO

O estudo mostra que sete grupo de *stakeholders*, dos oito identificados pela pesquisa, foram classificados como dispostos a apoiar as ações da EG definidas no processo de gestão estratégica da instituição, pois apresentam baixo potencial de ameaça às ações e alto potencial de cooperação, e a estratégia central é envolver esses grupos no processo de gestão estratégica da EG.

Os *stakeholders* que fornecem serviços a EG foram classificados como ambíguos, pois apresentam alto potencial para ameaçar, mas estão dispostos a cooperar como forma de se manter na prestação dos serviços, daí a estratégia adotada pela instituição é sensibilizar esses grupos de sua importância para que a EG possa entregar serviços educacionais de excelência.

O estudo mostra a classificação dos *stakeholders* em Escolas de Governo considerando o grau de influência que estes podem exercer sobre a implantação do planejamento estratégico mais colaborativo. No caso da EG a relação com a melhor estrutura dos laboratórios de informática, o acervo da biblioteca e os processos tecnológicos para a efetivação do ensino à distância são necessários para que se atenda, de modo efetivo, o que foi apontado na percepção dos *stakeholders*.

Os resultados da pesquisa contribuíram para orientar ações internas de formação de novas habilidades e competências, redefinir rotinas, estabelecer novos relacionamentos com fornecedores de tecnologias de informática e de softwares, além de construir processos que levam a novas capacitações necessárias a criação de produtos novos via estratégias de ganhos de escala e escopo e de diferenciação de produtos que ampliam a capacitação de servidores públicos e levam ao cumprimento da missão da EG.



O estudo apresenta como limitação o fato de ter entrevistado apenas dois secretários de estado, o que acaba por refletir, em parte, a percepção do conjunto secretários que têm interesse nas atividades desenvolvidas pela EG. A contribuição do artigo ao campo da abordagem dos *stakeholders* em uma organização pública e sem fins lucrativos é mais empírica.

A implicação prática do artigo recai diretamente sobre a (re)configuração das ações internas da EG, dessa forma espera-se tornar mais eficiente a entrega de serviços educacionais realizados pela organização, uma vez que todos os entes envolvidos nesse processo interagiram no desenvolvimento, execução e monitoramento das ações.

As implicações sociais serão observadas na medida em que os recursos alocados pelo estado para capacitação de seus servidores, via ações da EG, promoverem a melhoria de bem estar da população do estado e a entrega de serviços e bens elevar o nível de satisfação dos cidadãos, o que significa criar valor público como definido por Brayson e Roering (1988).

## 8 REFERÊNCIAS

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública** *Initiation of Strategic Planning by Governments brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília: Ipea. (2012).

BISPO, F. C. S. & Gomes, R. C. (2018). **Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec. RAP**. Rio de Janeiro 52(6):1258-1269, nov. – dez.

BOURNE, L.; WALKER, D. H. T. **Visualising and mapping stakeholder influence**. *Management Decision, USA*, v. 43, n. 5/6, p. 649-660, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRAYSON, J. M., Edwards, Lauren H., & Van Slyke, D. M. *Getting strategic about strategic planning research*, (2018).

BRAYSON, J.M. & Roering, W.D. (Nov. – dez., 1988). *Initiation of Strategic Planning by Governments Public Administration Review*, Vol. 48, No. 6, pp. 995-100.

BRAYSON, J.M. (2004). *What to do when Stakeholders matter*, *Public Management Review*, 6:1. P. 21-53.

CRESWELL, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3ª Ed). Porto Alegre: Artmed.

FALQUETO, J. M. Z. & Hoffmann, V. E, & Gomes, R. C. (7 a 11 set., 2013). *A influência dos stakeholders na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior*. XXXVII Anpad. Rio de Janeiro.

FREEMAN, Edward R. (1984). *Stakeholder theory — the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.

- FREEMAN, R. Edward and McVea, John. (2001), A Stakeholder Approach to Strategic Management. Darden Business School Working Paper No. 01-02.
- FREEMAN, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). Managing for stakeholders: Survival, reputation, and success. New Haven: Yale University Press.
- HARRISON, J., Bosse, D. and Phillips, R. (2010), “Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage”, Strategic Management Journal, Vol. 31 No. 1, pp. 58-74.
- MITCHELL, R. K., Agle, B. R. and Wood, D. J. (1997) Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts. Academy of Management Review, 22: 4 pp853–86.
- MONTEZANO, L., Junior, J. B. C. A., & Isidro-Filho, A. (2017). **Priorização do desenvolvimento de competências em organização pública.** Revista do Serviço Público, 68(4).
- NETO, J. B. S.; BORGES, JACQUELAINE F. **As narrativas dos stakeholders sob a perspectiva da estratégia como prática social.** RAM, Rev. Adm. Mackenzie, São Paulo, v. 20, n. 1, 2019.
- NOGUEIRA, M. A. (2005). **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez. p. 37- 54.
- PHILLIPS, R.A., Freeman, R.E. and Wicks, A.C. (2003). What stakeholder theory is not. Business Ethics Quarterly, 13, 479-502.
- PRAHALAD, C. K. e Hamel, G (1990). “The Core Competence of the Corporation”, Harvard Business Review, maio-junho, pp. 79-91.
- QUINN, R. E., Faerman, S. R., Thompson, M. & Mcgrath, M. R. (2003). Competências gerenciais: princípios e aplicações. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro. Elsevier.
- RUAS, R. (2001). **Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional.** In Fleury, M.T.L. & Oliveira JR. M.M. Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas.
- SACHS, S., e ruhli, E. Stakeholders matter: A new paradigm for strategy in society. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139026963, 2011.
- SAVAGE, G., Nix, T., Whitehead, C. and Blair, J. (1991), “Strategies for assessing and managing organizational stakeholders”, Academy of Management Executive, Vol. 5 No. 1, pp. 61-75.
- SATHLER, L. (2008). **Governança no terceiro setor: estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil.** São Paulo, Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 181p.
- SCHNEIDER, V. (jan.-jun., 2005). **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Rev. Civitas.v. 5, n. 1. p. 29-58.

TANTALO, C. and Priem, R.L. (2014). Value creation through stakeholder synergy. *Strategic Management Journal*, DOI: 10.1002/smj.2337.

TEECE, D., Pisano, G., and Shuen, A. (1997). ‘Dynamic Capabilities and Strategic Management’, *Strategic Management Journal*, 18: 509–33.

TEIXEIRA, V. A. (01 out., 2012). Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança. [Versão Eletrônica]. Recuperado em 02 de julho, 2019, de [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao\\_corporativa/lideranca.html](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca.html).

## DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO DE UNIDADES GESTORAS EXECUTORAS NO ÂMBITO DA PMPA<sup>35</sup>

Heyder Silva do Nascimento<sup>36</sup>

José Vicente Braga da Silva<sup>37</sup>

**Resumo:** O artigo analisa a administração financeira no âmbito da Polícia Militar do Pará (PMPA), sob a perspectiva da descentralização por meio da criação de novas unidades gestoras executoras (UGEs). A pesquisa teve como objetivo geral analisar essa descentralização como instrumento de excelência e inovação para a gestão orçamentária e financeira da Corporação. A problemática indaga se existem fatores que justificam a implementação de UGEs, tornando a execução financeira mais eficiente. Adotou-se abordagem qualitativa, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados revelaram que o orçamento da PMPA aumentou 48,8% entre 2019-2022, porém o total de empenhos cresceu menos. Além disso, despesas com diárias e suprimentos representam maioria dos empenhos, embora sejam pequena parte do total executado. Isso demonstra centralização excessiva e falta de critérios na distribuição de recursos. Assim, a análise indica problemas como possível subutilização do orçamento, concentração de empenhos em despesas de diárias/suprimentos e ausência de planejamento sistemático na alocação de recursos. Conclui-se que a descentralização por meio de UGEs é necessária para modernizar e aprimorar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. As UGEs permitiriam melhor planejamento e execução orçamentária pelos gestores locais, de acordo com as demandas específicas das regiões e atividades operacionais. A pesquisa comprova que a descentralização financeira na PMPA poderia trazer benefícios gerenciais e de conformidade.

**Palavras-Chave:** Administração Financeira. Polícia Militar do Pará. Descentralização. Unidades gestoras executoras. Eficiência.

## DECENTRALIZATION OF FINANCIAL ADMINISTRATION: ANALYSIS ON THE CREATION OF EXECUTING MANAGEMENT UNITS WITHIN THE SCOPE OF PMPA

---

<sup>35</sup>

<sup>36</sup> Oficial da Polícia Militar do Pará, aluno do Curso Superior de Polícia e Bombeiros Militar - CSPBM/2023. E-mail: heydern@yahoo.com.br

<sup>37</sup> Orientador, Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará. 2022. E-mail: braga021@gmail.com

**Abstract:** The article analyzes financial administration within the Military Police of Pará (PMPA), from the perspective of decentralization through the creation of new executing management units (UGEs). The research had the general objective of analyzing this decentralization as an instrument of excellence and innovation for the budgetary and financial management of the Corporation. The problem asks whether there are factors that justify the implementation of UGEs, making financial execution more efficient. A qualitative approach was adopted, with technical procedures of bibliographic and documentary research. The results revealed that PMPA's budget increased by 48.8% between 2019-2022, however the total commitments grew less. In addition, expenses with allowances and supplies represent the majority of commitments, although they are a small part of the total executed. This demonstrates excessive centralization and lack of criteria in the allocation of resources. Thus, the analysis indicates problems such as possible underutilization of the budget, concentration of commitments in allowance/supply expenses and lack of systematic planning in resource allocation. It is concluded that decentralization through UGEs is necessary to modernize and improve PMPA's financial administration, providing greater efficiency, transparency and control over the process. UGEs would allow better budget planning and execution by local managers, according to the specific demands of the regions and operational activities. The research proves that financial decentralization in PMPA could bring managerial and compliance benefits.

**Key words:** Financial administration. Military Police of Estado do Pará (PMPA). Decentralization. Executing management units. Efficiency.

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa a respeito do funcionamento da gestão orçamentária e financeira é fundamental para a otimização de seus procedimentos e maior eficácia de seus objetivos. A análise proposta neste estudo buscou realizar o exame específico das circunstâncias atuais de atuação da administração financeira da Polícia Militar do Pará, com o propósito de contribuir com o conhecimento e compreensão acerca da descentralização financeira como instrumento institucional de excelência e inovação.

A Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006, dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Pará, definindo a estrutura da Corporação em órgãos de Direção, de Apoio e de Execução. Os órgãos de direção se subdividem em órgãos de direção geral, de direção intermediária e setorial. As Diretorias são órgãos de direção setorial e realizam as atividades de gestão setorializada, dirigindo e controlando, por meio de diretrizes e ordens emanadas dos órgãos de direção geral, a atuação dos órgãos de apoio e execução subordinados. Conforme art. 31 da lei “À Diretoria de Finanças cabe a gestão das finanças da Corporação, por intermédio da direção e do controle das atividades financeiras e contábeis” (PARÁ, 2006).

Atualmente, a Polícia Militar do Pará centraliza a administração financeira em uma única unidade gestora, a Diretoria de Finanças, sediada no Comando Geral em Belém. Isso acarreta sobrecarga administrativa devido ao grande volume de processos de pagamento. Consequentemente, aumentam-se os riscos de prejuízos em futuras auditorias e no desenvolvimento da gestão estratégica, dada a precariedade no fornecimento de informações gerenciais detalhadas. Isso ocorre porque os esforços administrativos focam no cumprimento da volumosa execução financeira da Corporação, podendo comprometer a gestão e gerar problemas de responsabilização junto ao Tribunal de Contas do Estado.

Conforme estabelecido no Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual do Governo do Estado do Pará (2022), administração financeira é a ação de gerenciar os recursos financeiros públicos e privados. Trata-se do processo de gestão do orçamento, incluindo planejamento, controle e alocação dos recursos disponíveis, com vistas ao cumprimento das metas fixadas. Já a execução financeira corresponde à "utilização dos recursos financeiros visando atender à realização dos subprojetos e/ou subatividades atribuídos às unidades orçamentárias" (PARÁ, 2022, p. 219). Em outras palavras, é a implementação prática do orçamento, com a efetiva utilização dos recursos para realizar as atividades programadas.

De acordo com a lei nº 9.851, de 12 de janeiro de 2023, que estabeleceu o orçamento do Estado do Pará, estimando as receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro de 2023, a PMPA teve uma previsão orçamentária de R\$ 1.849.979.310,00. Outro aspecto relevante diz respeito ao efetivo da Polícia Militar do Pará, fixado em 32.500 (trinta e dois mil e quinhentos) policiais militares, pela **Lei Complementar Nº 165, de 28 de abril de 2023**, distribuídos nos quadros, categorias, postos e graduações da Corporação, bem como a abrangência, visto que está presente nos 144 municípios que integram o Estado, composta por vários órgãos de direção geral, de direção setorial e de execução.

A pesquisa almejou traçar um diagnóstico situacional sobre a atual gestão financeira da Corporação, apontando possíveis problemas que poderiam ser superados com a criação de novas unidades gestoras executoras. Considera-se que, em muitos casos, as organizações policiais militares têm realidades singulares que requerem ações específicas. Isso é particularmente importante no Estado do Pará, com sua grande extensão territorial e regiões com características distintas da Região Metropolitana<sup>38</sup>.

Diante disso, a problemática da pesquisa foi assim construída: existem fatores que justificam a implementação do procedimento da descentralização de créditos no âmbito da PMPA, tornando a execução financeira mais eficiente?

Para responder ao questionamento, foram questões norteadoras: a) O modelo atual de gestão financeira da PMPA proporciona mecanismos para que a execução não se desvie do planejamento inicial? b) A utilização de apenas uma unidade gestora pela Corporação fortalece os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental? c) Qual o impacto da criação e implementação de novas Unidades Gestoras Executoras para a gestão financeira na Polícia Militar do Pará?

Justificou-se o estudo pela relevância institucional, considerando que a criação de novas unidades gestoras executoras no âmbito da PMPA contribuiria para o melhor funcionamento da administração financeira e orçamentária, em razão da maior capacidade de autoadministração dos recursos destinados ao seu custeio. Além disso, proporcionaria a adoção de procedimentos

---

<sup>38</sup> A Região Metropolitana de Belém foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 27, de 19 de outubro de 1995, e é constituída por Belém e mais 06 municípios: Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal.

transparentes e acessíveis ao público geral, contribuindo para uma gestão mais participativa e eficiente. Conforme defende Di Pietro (2018, p. 178), essa gestão deveria atuar não somente dentro da legalidade, mas visando resultados positivos e atendimento satisfatório das necessidades coletivas.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a administração financeira no âmbito da Polícia Militar, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras. E como objetivos específicos, tiveram-se: a) Identificar a atual estrutura da Unidade Gestora Responsável na Diretoria de Finanças da PMPA; b) Apresentar a produção acadêmica sobre a descentralização administrativa, com exemplos de aplicação de descentralização em outras Secretarias de Estado e em outros Estados da federação; e c) Analisar as vantagens e desvantagens para a modernização administrativa decorrente da criação e implementação de novas Unidades Gestoras Executoras no âmbito da PMPA.

O trabalho foi dividido em três partes: introdução, metodologia e desenvolvimento. Nesta última se fez a revisão de literatura, esmiuçando o arcabouço teórico da pesquisa, com base na pesquisa bibliográfica e documental e, ainda, fez-se a apresentação e análise dos resultados, através da tabulação dos dados coletados, onde se evidenciou o atual panorama da gestão orçamentária e financeira na PMPA, apontado dificuldades e propondo modernização.

## 2 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2010), o desenvolvimento de uma pesquisa se justifica quando não há informações suficientes para responder a um problema ou quando as informações disponíveis não estão sistematizadas. Segundo Berto e Nakano (1998, p. 4), “os métodos de pesquisa e os instrumentos utilizados para a coleta de dados devem ser escolhidos e organizados de acordo com o propósito de cada investigação”.

Quanto aos procedimentos técnicos, o trabalho em tela utilizou a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica busca aprofundar o conhecimento sobre o tema e fundamentar teoricamente o estudo. É feita com base em material impresso e *online*, conforme Gil (2010). O objetivo é colocar o pesquisador em contato com tudo que foi publicado sobre o assunto, sendo uma das principais fontes de informação (LAKATOS; MARCONI, 2001). A segunda fase compreendeu a análise documental de leis, decretos, atas, manuais técnicos, relatórios de gestão da PMPA, orçamentos executados, dados do Portal Transparência, relatórios da SEPLAD e SEFA, entre outros.

O método indutivo, adotando pesquisa documental e bibliográfica, norteou o estudo, caracterizando-se como exploratória, visando maior conhecimento para formular problemas e hipóteses mais precisos (GIL, 2010). A pesquisa documental, segundo May (2002), requer prática e reflexão do pesquisador. Envolve documentos de órgãos públicos e privados, como regulamentos, ofícios, balancetes, vídeos, entre outros (VERGARA, 2009). Permite comparações entre as interpretações dos eventos feitas pelo pesquisador e aquelas nos documentos (MAY, 2002).

Foram usados, ainda, dados da Diretoria de Finanças da PMPA sobre aplicação de recursos para diárias e suprimento de fundos no espaço temporal compreendido entre os anos de 2019 a 2022. Os documentos, embora parte de contingências organizacionais, são vistos em contexto social mais amplo. Gil (2010) afirma que a pesquisa é um procedimento racional e sistemático para responder aos problemas propostos. Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória e descritiva. Exploratória porque inovou no estudo das Unidades Gestoras Executoras sob a perspectiva da

descentralização financeira, e descritiva por ter proposto análise profunda para descrever, classificar e interpretar o objeto.

### 3 A DESCENTRALIZAÇÃO NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Bresser Pereira (1983, p.73) durante muitos anos a maioria das empresas, inclusive as de grande porte, adotaram um modelo de administração centralizada, em que as decisões deveriam ser tomadas na cúpula das organizações, isso também acontecia no Governo, no Exército e demais instituições.

Na contramão, Mendes (2012, p. 115) aponta que “a descentralização administrativa na administração pública é um vetor norteador constitucional, diante da ideia política de autonomia dos órgãos federados que estruturam o Brasil”. A Constituição Federal brasileira estabelece a descentralização como um princípio orientador da organização estatal, visando garantir maior autonomia aos estados e municípios na administração de interesses e necessidades. Após a Constituição, quando se pensa em reorganizar uma entidade, é frequente considerar uma estrutura administrativamente descentralizada.

Bresser Pereira (1998, p. 28) argumenta que a gestão gerencial é a melhor forma de implementar a descentralização, pois promove a profissionalização da gestão pública e a adoção de técnicas de planejamento, avaliação e controle que ajudam a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. O autor aborda características básicas da gestão gerencial, inserida na Administração Pública, de modelos empresariais, orientados para a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (Bresser Pereira, 1998, p. 28).

O art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, determina que as atividades da Administração Federal devem, em regra, serem descentralizadas, exceto aquelas cujo custo-benefício não seja satisfatório, em respeito ao princípio constitucional da eficiência, ou que por força de lei seja obrigatória a centralização. A descentralização visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender (BRASIL, 1967).

Bresser Pereira assinala, no mesmo sentido, que o documento em comento foi um marco importante na história da administração pública brasileira, pois estabeleceu as bases para a reforma administrativa que ocorreu na década de 1960, “foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11).



De acordo com o autor, “instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11). Pode-se dizer que o referido Decreto-Lei contribuiu para a descentralização ao promover a transferência de atividades para entidades descentralizadas e estabelecer a descentralização como um princípio de racionalidade administrativa.

O autor ainda enfatiza que a característica mais relevante em uma instituição administrativamente centralizada ou descentralizada concerne à tomada de decisão. “Se as decisões de maior importância são tomadas na cúpula da organização, esta é centralizada” (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 81). Ainda segundo o autor:

A descentralização em uma grande organização contribui para a elevação da moral institucional e cria um clima organizacional semelhante ao existente em uma pequena empresa. Ela delega poder de decisão a quem está próximo às condições locais ou a quem vive o problema, possibilitando uma solução mais eficiente para a demanda. (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 81)

Isso significa que é possível que a descentralização administrativa promova maior eficiência na gestão pública, pois as decisões serão tomadas mais próximas das pessoas afetadas por elas, podendo aprimorar a qualidade dos serviços públicos, já que as demandas locais poderão ser mais bem atendidas. Carneiro e Brasil (2007) afirmam que processo da transferência de responsabilidades e recursos aos gestores das unidades locais facilita o ajuste da oferta de bens e serviços às demandas das comunidades, ao buscar soluções mais adequadas às especificidades regionais, com menor custo de fornecimento. Assim, os processos decisórios relativos à distribuição dos recursos públicos, passam a ter maior transparência e prestação de contas é mais detalhada, pois as decisões são tomadas de forma mais próxima dos cidadãos.

Bresser Pereira (1983, p. 91) pontua que “a administração central controla a unidade descentralizada pelos resultados que alcança, em vez de controlá-la pela análise dos meios que são empregados para atingir os fins visados”. Desta maneira, é possível que as funções da execução orçamentária e financeira possam ser descentralizadas e ao mesmo tempo subordinadas a um setor de controle, que poderá fornecer as orientações necessárias para que estes setores funcionem adequadamente, sem prejuízos para a organização.

Guedes esclarece que a descentralização administrativa pode levar a uma mudança na gestão orçamentária. Ele afirma que "frente à descentralização é esperado que ocorra uma mudança na gestão orçamentária" (GUEDES, 2000, p. 19). A nova orientação pode induzir os gestores do Tesouro a compartilhar as decisões antes de efetivá-las, pois precisam agregar informações de que não dispõem. Além disso, afirma o autor que “os gestores deverão evitar que a unilateralidade das deliberações inviabilize a autonomia administrativa” (GUEDES, 2000, p.19). Infere-se disso que a descentralização pode tornar a gestão mais eficiente ao permitir maior participação dos gestores locais na tomada de decisões e ao evitar a unilateralidade das deliberações.

Outra vantagem é a rapidez na tomada de decisão, além do conhecimento específico dos gestores divisionais sobre a divisão e clientes, e a avaliação dos gerentes com base na capacidade de tomar decisões e resolver problemas. A descentralização "tende a aumentar a satisfação dos gerentes com o sistema de controle e resultado" e a “essência da descentralização é a delegação de poder aos gestores intermediários da organização para que estes tomem as decisões” (RODNISK; DIEHL, 2013, p. 10).

Corroborando com isso, Marta (2012) ensina que a descentralização é um instrumento de reestruturação do poder dentro de uma organização, visto que a transferência de recursos para os gestores locais, decorrente do surgimento de novas unidades em outras regiões, resulta no deslocamento do fluxo de poder político, administrativo, financeiro e tecnológico da unidade central para as demais unidades gestoras locais.

Dessa forma, é possível que esse instituto possa tornar a gestão mais eficiente ao conferir mais autonomia e responsabilidade na tomada de decisões aos gestores, o que pode aumentar a motivação e engajamento com os resultados da organização. Além disso, como mencionado, a descentralização pode permitir uma execução financeira mais ágil e efetiva em estruturas organizacionais divisionais.

### **3.1 O Papel do Orçamento na Gestão Pública: Efeitos do Fenômeno da Descentralização**

Guedes (2000) ensina que o Orçamento Público tem um significado importante na cultura organizacional da descentralização administrativa, pois é uma referência comum na programação do conjunto de ações públicas e deve cumprir um papel estratégico nesse processo. Além disso, o Orçamento Público tem valor democrático de interação entre agentes políticos, o que reforça a importância face à descentralização.

A Constituição Federal de 1988, no 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 (BRASIL, 1988). Em consonância, a Constituição Estadual (1989) estabelece, no art. 204, § 1º que o Plano Plurianual do Governo do Estado deve estabelecer, de forma setorializada e regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para o período de quatro anos, além de determinar, no § 3º, a incorporação das metas e prioridades da administração pública estadual na Lei de Diretrizes Orçamentárias (PARÁ, 1989).

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo, conforme a Lei nº 8.966/2019, que instituiu o Plano Plurianual do Estado do Pará para o período 2020-2023, expressando, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do Poder Executivo e dos demais Poderes, além dos Órgãos Constitucionais Independentes, para o quadriênio.

A regionalização territorial, definida em 12 Regiões de Integração e adotada para elaboração do PPA 2020-2023, seguiu as especificações do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, alterado pelo Decreto nº 2.146, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará, cujo objetivo é definir espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantêm integração entre si, quer física ou economicamente. Assim, as Metas Regionalizadas compõem um importante mecanismo de construção orientada de política pública, sendo o elemento definido para representar investimentos estratégicos com potencial de gerar verdadeira transformação da realidade local e/ou regional.

Outro conceito relevante é o da Unidade Orçamentária (UO), que o Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2023 (Pará, 2022) define como o “segmento da administração direta a que o orçamento estadual consigna dotação específica para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição”. Segundo o art. 14 da Lei nº 4.320/1964, Unidade Orçamentária é o “agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (BRASIL, 1964).

De outro lado, a Unidade Gestora (U.G.) “é responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas, e executar o orçamento, através das

Unidades Gestoras Executoras (UGE), que utilizam o crédito recebido da unidade gestora responsável” (PARÁ, 2022, p. 243). Cavalcante Junior, ao abordar a execução orçamentária e financeira, propôs a definição de algumas expressões:

Unidade Orçamentária (UO) - unidade aquela no qual a LOA consigna diretamente dotações a sua disposição, e que estabelece diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias, além de analisar e validar as propostas orçamentárias das unidades administrativas.

Unidade Gestora (UG) - Unidade Orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. É o componente organizacional responsável pela execução do orçamento autorizado.

Unidade Gestora Executora (UGE) - Unidade gestora que utiliza o crédito recebido da unidade orçamentária, à qual cabe a execução orçamentária e financeira da despesa propriamente dita. (CAVALCANTE JUNIOR, 2022, p. 08)

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (BRASIL, 2021) elucida que, quando a descentralização ocorre entre unidades gestoras de órgãos com estruturas diferentes, tem-se a descentralização externa, também denominada destaque. Caso envolva unidades gestoras de um mesmo órgão, ocorre a descentralização interna, também intitulada provisão. A modalidade interna é o objeto deste estudo. Sobre isso, tem-se que:

Assim, as descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária (BRASIL, 2021, p. 75).

Segundo Melo (2019, p. 13) a “descentralização consiste na transferência de responsabilidades, competências e poder de decisão para executar os créditos orçamentários e os recursos financeiros do órgão central para os setoriais”. Segundo o autor:

a descentralização da execução orçamentária e financeira é a provisão de créditos da Unidade Gestora da Administração Central para uma Unidade Gestora Executora, mantidas as classificações; e no poder desta de executar os créditos orçamentários que estejam sob sua responsabilidade, conforme o planejamento e as necessidades, assegurando rapidez e objetividade nas decisões. [...] a descentralização delega autonomia e compartilha a responsabilidade da Unidade Gestora da Administração Central com a Unidade Gestora Executora (MELO, 2019, p. 13).

Desse modo, é possível aumentar a eficiência e eficácia dos serviços prestados, reduzir o espaço de tempo para solucionar os problemas locais e agilizar os processos de aquisição de materiais e serviços, de modo a satisfazer as necessidades e especificidades setoriais. Todavia, a decisão que autoriza a descentralização da execução orçamentária e financeira em um ente da administração pública deve ser pautada na constituição de uma estrutura que dê suporte às estratégias de atuação da nova organização.

### 3.2 A Gestão Orçamentária e Financeira da PMPA

À Polícia Militar do Pará, instituição bicentenária, compete realizar o policiamento ostensivo para a preservação da ordem pública e incolumidade de pessoas e patrimônio, conforme prevê o art. 144, § 5º da CF/88. Além disso, é Força Auxiliar e Reserva do Exército Brasileiro e integra o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (PARÁ, 2016).

No aspecto administrativo e financeiro, nenhuma unidade possui autonomia administrativa e financeira para gerenciar os recursos sob sua responsabilidade, cabendo à Diretoria de Finanças (DF), entre outras atribuições, implementar a política de gestão orçamentária e de finanças da Corporação; propor melhorias na gestão financeira e orçamentária; propor normas reguladoras e promover estudos para o aprimoramento do sistema financeiro e orçamentário; estreitar contato com os órgãos Centrais de Administração Financeira e Orçamentária e com o Tribunal de Contas do Estado (PARÁ, 2016).

A seguir são apresentados dados concernentes às rotinas administrativas processadas pela Diretoria de Finanças da Polícia Militar, a fim de esclarecer acerca da expressiva demanda centralizada naquele órgão setorial. Perceba-se que a gestão orçamentária e financeira abrange uma série de outros processos, que tornam a tramitação diversificada e morosa.

**Tabela 1 – Rotinas Administrativas Executadas pela DF - 1º Semestre 2023**

<b>Rotina Administrativa</b>	<b>Quantidade</b>
Emissões de Nota de Empenho	12.096
Documentos de Liquidação Realizados	12.596
Ordens Bancárias Emitidas	12.391
Operações de Dotação e Crédito	188
Transferências Bancárias Realizadas	195
Processos Tramitados no PAE	13.065
Baixas de Responsabilidade Diárias	3.990
Baixas de Responsabilidade Sup. De Fundos	641
Portarias de Concessões Publicadas	4.295
Notas de Lançamentos Emitidas	5.518
Notas de Arrecadação Realizadas	284

Fonte – Diretoria de Finanças da PMPA (2023).

**Tabela 2 – Execução Financeira realizada pela DF - 1º Semestre 2023**

<b>Despesa Executadas</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Folha de Pagamento	653.582.172,30
Jornadas Operacionais	57.050.031,11
Locação de Viaturas	41.312.849,36
Fornecimento de Combustível	24.003.531,58
Locação de Motocicletas	5.812.058,88
Despesas com Fornecimento de Energia e Água	3.323.448,90
Manutenção Predial	1.952.725,63
Manutenção de Viaturas	1.798.305,48
Ração para Animais	1.009.121,00
Locação de Imóveis	972.899,56

<b>Total</b>	<b>906.638.332,45</b>
--------------	-----------------------

Fonte – SIAFE (2023).

Conforme os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, referentes ao 1º semestre de 2023, pode-se observar o grande volume de rotinas administrativas executadas pela DF. No período analisado, foram realizadas mais de 12 mil emissões de notas de empenho, liquidações e ordens bancárias<sup>39</sup>, além de 13 mil processos eletrônicos tramitados e 5,5 mil notas de lançamento emitidas. Quanto à execução financeira, os maiores gastos se concentraram na folha de pagamento, que consumiu mais de R\$ 650 milhões, e em jornadas operacionais, locação de viaturas e fornecimento de combustível, que juntos totalizaram, aproximadamente, R\$123 milhões (Tabela 2).

Os números mostram que a DF precisa administrar e controlar diariamente expressivo volume de processos, documentos e recursos financeiros, demandando estrutura e capacidade operacionais. Essa centralização pode culminar em sobrecarga, lentidão e baixa eficiência.

No Estado do Pará, o orçamento é regionalizado a partir das doze Regiões de Integração (RI), a fim de fortalecer o planejamento e o desenvolvimento regionais, considerando as potencialidades e peculiaridades de cada região. A PMPA está dividida estrategicamente em 15 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). Atualmente, existem contratos que abrangem todo o Estado, como locação de veículos, fornecimento de combustível, serviços de manutenção predial, entre outros. Reis (2018) aponta que geralmente as demandas que não possuem cobertura contratual são atendidas por meio de suprimento de fundos e que “são repassados aos comandantes das unidades, sem critério previamente estabelecido, ou seja, não existe uma previsão sistemática de recursos, o que dificulta, na ponta, o atendimento das necessidades operacionais” (REIS, 2018, p. 119).

A descentralização interna da execução orçamentária e financeira proposta neste estudo, por meio da implantação de novas unidades gestoras, direciona-se ao alcance de maior autonomia e transparência para as ações relacionadas à gestão dos recursos financeiros, no custeio da manutenção das atividades finalísticas com maior rapidez e objetividade às decisões, sem deixar de atribuir responsabilidades aos executores (REIS, 2018).

Ressalta-se que a Polícia Militar de São Paulo possui 116 unidades gestoras descentralizadas (SÃO PAULO, 2022), e a Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará conta com 19 unidades gestoras (PARÁ, 2022), o que evidencia que o grau de descentralização da gestão pública pode variar muito entre Estados e órgãos. Porém, de modo geral, quanto maior a descentralização, maior a agilidade e capacidade de atender demandas locais.

A concentração excessiva de poder decisório tende a gerar morosidade, distanciamento da realidade local e dificuldade de implementar ações customizadas. Dessa forma, o exemplo de São Paulo, com mais de 100 unidades gestoras só na Polícia Militar, indica uma opção por modelo mais descentralizado e próximo das realidades regionais.

Os exemplos citados servem como referência de casos reais, mostrando a tendência e viabilidade da descentralização da gestão em órgãos de segurança pública. Considerando o volume de processos administrativos e financeiros sob responsabilidade da DF na PMPA, conforme dados apresentados anteriormente, a análise desses casos embasa a necessidade de estudos para uma estrutura descentralizada, visando maior eficiência e agilidade.

---

<sup>39</sup> A nota de empenho é o documento que indica a intenção de gasto dos recursos orçamentários, a liquidação atesta o cumprimento da obrigação assumida e a ordem bancária autoriza o pagamento da despesa empenhada e liquidada. Atualmente, essas rotinas administrativas são executadas pelos órgãos estaduais no SIAFE - Sistema de Execução Financeira e Orçamentária do Estado do Pará.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo deste estudo foi analisar a administração financeira no âmbito da Polícia Militar, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras. Essa forma descentralizada de execução orçamentária e financeira tem a pretensão de instrumentalizar a Corporação com núcleos de execução financeira que possam atuar de forma ágil, sustentável e cujas decisões agreguem valor para a organização, os colaboradores e a sociedade em geral. Para tanto, foram analisados dados coletados junto às fontes anteriormente citadas.

**Tabela 3** – Evolução do orçamento inicial x executado PMPA

Ano	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Executado (R\$)
2019	1.238.228.284,00	1.317.917.671,53
2020	1.421.299.102,00	1.340.867.811,20
2021	1.513.536.719,00	1.463.904.942,50
2022	1.602.017.710,00	1.793.028.742,50
2023	1.849.979.310,00	Em execução

Fonte – SIGPLAN (2023).

Os dados da tabela 3 são do Portal Transparência do Pará e revelam alguns aspectos importantes. Houve o aumento de 48,8% no orçamento inicial da Corporação no período de 2019 a 2022, chegando a R\$ 1,84 bilhões em 2023, o que demonstra o crescimento dos recursos previstos para a PMPA no período. Porém, o total de empenhos emitidos cresceu em proporção menor, 35,13%, indicando possível subutilização dos recursos orçamentários disponíveis, conforme se observa na tabela 4.

**Tabela 4** - Evolução dos empenhos totais, de diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Totais	Qtde. Empenhos Diárias	%	Qtde. Empenhos Suprimento	%
2019	14.439	11.839	81,99%	1.108	7,67%
2020	15.654	12.741	81,77%	1.559	10,01%
2021	18.452	15.288	83,44%	1.186	6,44%
2022	19.512	16.789	86,04%	1.439	7,37%

Fonte – Portal da Transparência Pará (2023).

Considerando a problemática e objetivos propostos inicialmente, a discussão da pesquisa foi ampliada para alcançar o aumento dos empenhos de diárias e suprimento de fundos, com se evidencia na tabela 4, explicando como isso sobrecarrega a gestão centralizada e prejudica o controle e a transparência. Em seguida, foram explorados os baixos percentuais desses empenhos sobre o total executado, mostrando como descentralizar poderia melhorar o gasto com essas despesas operacionais.

A análise dos dados da Diretoria de Finanças da PMPA, representados nas tabela 5 e 6, indica aumento expressivo dos empenhos e portarias de diárias e suprimento de fundos, que representam parcela majoritária do total de empenhos emitidos pela Instituição. Conforme Lima Júnior e Carvalho (2017), o crescimento desse tipo de despesa operacional sobrecarrega a gestão

financeira centralizada, dificultando o controle e a transparência.

**Tabela 5** – Evolução dos empenhos e despesas com diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Diárias	Despesa Exec. Diárias (R\$)	Qtde. Empenhos Suprimento	Despesa Exec. Suprimento (R\$)
2019	11.839	14.607.099,73	1.108	919.739,31
2020	12.741	17.622.762,17	1.559	1.149.979,29
2021	15.288	25.829.318,58	1.186	1.320.535,13
2022	16.789	28.242.968,26	1.439	1.252.393,10

Fonte – Portal da Transparência Pará (2023).

**Tabela 6** – Evolução dos empenhos e portarias de diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Diárias	Qtde. Portarias Diárias	Qtde. Empenhos Suprimento	Qtde. Portarias Suprimento
2019	11.839	5.960	1.108	1.054
2020	12.741	4.854	1.559	1.435
2021	15.288	5.942	1.186	1.123
2022	16.789	7.745	1.439	1.394

Fonte – Diretoria de Finanças da PMPA (2023).

As tabelas 5 e 6 evidenciam mais que o orçamento empregado pela PMPA, mostram o quantitativo de atos administrativos envolvidos, concernentes à confecção/publicação de portarias referente às diárias e suprimento de fundos. Como assinalado, a centralização da gestão financeira em uma única unidade gestora dificulta o processo decisório, uma vez que abrange as 15 Regiões Integradas de Segurança Pública definidas estrategicamente pela Corporação, com realidades distintas. A descentralização parcial poderia proporcionar maior autonomia das unidades locais aliada a mecanismos de controle e prestação de contas.

De 2019 a 2022, conforme a tabela 7, o total de empenhos de diárias aumentou 41,81%, e os de suprimento de fundos, 29,87%. As portarias relacionadas tiveram incremento de 29,95% e 32,26%, respectivamente. Em 2019, essas modalidades respondiam por 89,67% dos empenhos emitidos, chegando a 93,92% em 2022. Esse volume, se descentralizado, poderia agilizar os procedimentos operacionais que dependem dessas despesas para funcionamento (SOUZA; GOMES, 2019).

**Tabela 7** – Percentual de empenhos de diárias e suprimento sobre o total executado (2019-2022)

Ano	% Empenhos Diárias	% Empenhos Suprimento	% Total
2019	81,99%	7,67%	89,67%
2020	81,77%	10,01%	91,78%
2021	86,44%	6,71%	93,14%
2022	86,04%	7,37%	93,42%

Fonte – Portal da Transparência Pará, 2023.

Por outro lado, embora representem parcela majoritária dos empenhos, em 2019 as despesas de diárias e suprimentos foram só 1,18% do total executado pela PMPA, reduzindo para 1,65% em 2022, de acordo com a tabela 8. Isso pode indicar dificuldade da gestão financeira centralizada em

converter esses recursos em serviços efetivos, prejudicando o funcionamento operacional das unidades subordinadas (LIMA JÚNIOR; CARVALHO, 2017).

**Tabela 8** – Participação das despesas de diárias e suprimento no total executado (2019-2022)

Ano	Despesa Diárias (R\$)	Despesa Suprimento (R\$)	Total Executado (R\$)	% Total
2019	14.607.099,73	919.739,31	1.317.917.671,53	1,18%
2020	17.622.762,17	1.149.979,29	1.340.867.811,20	1,40%
2021	25.829.318,58	1.320.535,13	1.463.904.942,50	1,85%
2022	28.242.968,26	1.252.393,10	1.793.028.742,50	1,65%

Fonte – Portal da Transparência Pará (2023).

Diante da análise dos dados apresentados, percebe-se que a descentralização permitiria que os comandos locais administrassem melhor os valores, conforme as demandas específicas, potencializando a aplicação em atividades finalísticas (SOUZA; GOMES, 2019). Assim, embora representem pequena parte do orçamento total, otimizar o gasto com diárias e suprimentos pode gerar grande impacto operacional.

Portanto, a análise indica que a descentralização da gestão orçamentária e financeira na PMPA poderia melhorar o controle, a eficiência e os resultados das despesas operacionais, superando limitações da execução centralizada. Isso favoreceria o funcionamento das atividades finalísticas em todo o estado.

Em relação às despesas com diárias e suprimento de fundos, os empenhos e portarias tiveram aumento superior a 29%. Segundo Matias Pereira (2010, p. 111), o crescimento expressivo desses tipos de despesa “acende o sinal de alerta nos órgãos de controle”, demandando aprimoramento dos controles internos.

Além disso, em 2019 diárias e suprimentos representavam 89,67% dos empenhos emitidos, chegando a 93,92% em 2022. Embora correspondam a percentual pequeno do total executado, 1,18% em 2019 e 1,65% em 2022, essa proporção elevada dos empenhos demonstra centralização excessiva dessas despesas específicas. Conforme aponta Reis (2018), não há critérios ou previsão sistemática na distribuição de recursos para suprimento de fundos, dificultando o atendimento operacional. Isso reforça a necessidade de descentralização, permitindo melhor planejamento pelos gestores locais, conforme as demandas específicas.

Dessa forma, os dados evidenciam problemas como possível subutilização do orçamento, concentração de empenhos em despesas de diárias e suprimento, e falta de critérios na distribuição de recursos. Esses gargalos poderiam ser mitigados com a descentralização, conferindo maior autonomia aos gestores para execução orçamentária e financeira baseada nas necessidades regionais e operacionais.

A descentralização também propiciaria melhor planejamento e visibilidade da execução, importantes para a gestão de riscos e controles internos, conforme defende o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018). Isso traria mais transparência e permitiria melhor avaliação e controle pelos órgãos competentes, como argumentam Matias Pereira (2010) e Tostes (2020).

Portanto, a análise dos dados corrobora a necessidade de modernizar e descentralizar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. A criação de UGEs seria um passo importante nessa direção, trazendo benefícios gerenciais e de conformidade para a Corporação.



## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a administração financeira no âmbito da Polícia Militar do Pará, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras (UGEs). Para tanto, buscou-se traçar um diagnóstico situacional da atual gestão financeira da Corporação, apontando possíveis problemas que poderiam ser superados com a descentralização.

A forma descentralizada de execução orçamentária e financeira tem a pretensão de instrumentalizar a Corporação com núcleos de execução financeira que possam atuar de forma ágil, sustentável e cujas decisões agreguem valor para a organização, seus colaboradores e a sociedade em geral.

A pesquisa revelou que o orçamento da PMPA teve aumento de 48,8% entre 2019 e 2022. No entanto, o total de empenhos emitidos cresceu menos, 35,13%, indicando possível subutilização dos recursos. Além disso, despesas com diárias e suprimento de fundos representam parcela majoritária dos empenhos, embora correspondam a percentual pequeno do total executado. Isso demonstra centralização excessiva e falta de critérios para a distribuição de recursos.

Os resultados corroboram a necessidade de modernizar e descentralizar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. A criação de UGEs (Unidades Gestoras Executoras) permitiria melhor planejamento e execução orçamentária pelos gestores locais, de acordo com as demandas específicas das regiões e atividades operacionais. Além disso, a descentralização propiciaria maior visibilidade da execução, importante para gestão de riscos e controles internos. Isso traria mais transparência e permitiria melhor avaliação no que tange à prestação de contas. Assim, a pesquisa comprova que a descentralização financeira na PMPA poderia trazer benefícios gerenciais e de conformidade.

Ademais, ao descentralizar a execução orçamentária e financeira, os ordenadores de despesa nas UGEs não precisariam mais responder por decisões tomadas à distância dos problemas e de forma açodada, como frequentemente ocorre numa gestão centralizada. Os gestores locais poderiam planejar e executar os recursos de modo mais eficiente, customizado às demandas operacionais.

Diante do exposto, evidencia-se que há fatores justificantes da implementação da descentralização por meio de UGEs na PMPA, a fim de tornar a execução financeira mais eficiente e ágil. Propõe-se, nesse sentido, a criação dessas unidades, divididas em polos regionais, abrangendo as 15 Regiões Integradas de Segurança Pública definidas estrategicamente pela Corporação. Isso viabilizará, ao nosso ver, adequação da gestão orçamentária e financeira às especificidades de cada área do Estado, superando os problemas da excessiva centralização identificados ao longo da pesquisa.

Assim, conclui-se que a criação de Unidades Gestoras Executoras descentralizadas é uma medida necessária para modernizar e aprimorar a administração financeira da PMPA, atendendo mais satisfatoriamente as demandas operacionais das unidades subordinadas. Não se pode olvidar de que essa descentralização demandará investimentos em estrutura e processos e, certamente, será necessário definir atribuições e fluxos, capacitar os gestores e estruturar controles internos adequados aos novos riscos.

## 6 REFERÊNCIAS

BERTO, R. M. V. S.; NAKANO, D. N. **Metodologia da pesquisa e a engenharia de produção**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 18, 1998, Niterói. Anais [...]. Niterói: UFF/ABEPRO, 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

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

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: FGV, 1983.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado**. In: \_\_\_\_\_. Reforma do estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 49, n. 1, 1998.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **Descentralização e gestão local: uma análise do desenho e implementação do programa SOMMA em municípios mineiros**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CAVALCANTE JUNIOR, R. G. **Planejamento e gestão orçamentária e financeira**. Plafor, 2022. Disponível em: [https://aberto.ava.ifrn.edu.br/pluginfile.php/6139/mod\\_label/intro/Execu%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria.pdf](https://aberto.ava.ifrn.edu.br/pluginfile.php/6139/mod_label/intro/Execu%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUEDES, Á. M. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 85, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA JÚNIOR, D. F.; CARVALHO, M. A. V. Análise dos gastos com diárias e passagens na Universidade Federal do Piauí de 2010 a 2015. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, 2017.

MARTA, O. S. **Integração do IFMG: centralização, descentralização e desconcentração.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências Empresariais, FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MAY, T. **Pesquisa documental: escavações e evidências.** In: \_\_\_\_\_. (Org.). Pesquisa social: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4543722/mod\\_folder/content/0/Tim-May-Pesquisa-Social.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4543722/mod_folder/content/0/Tim-May-Pesquisa-Social.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

MENDES, M. S. **Descentralização administrativa: o caso da coordenação regional de polícia técnica do planalto-BA.** 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

MELO, H. C. et al. **Análise comparativa da execução orçamentária, centralizada versus descentralizada, de campi interioranos da UFPB.** *Holos*, [S. l.], v. 6, 2019.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará.** Belém: Câmara Legislativa Estadual, 1989. Disponível em: [https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894\\_constituicao\\_do\\_para\\_-\\_atualizada\\_ate\\_marco\\_de\\_2021.pdf](https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894_constituicao_do_para_-_atualizada_ate_marco_de_2021.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

PARÁ. **Decreto nº 1.625, de 18 de outubro de 2016.** Regulamenta a Lei Complementar no 053, de 7 de fevereiro de 2006, alterada pela Lei Complementar no 093, de 15 de janeiro de 2014. Disponível em: [https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2016\\_10\\_19adit196.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2016_10_19adit196.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

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. Belém: ALEPA, 2006. Disponível em: [https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei\\_Complementar.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei_Complementar.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

PARÁ. **Lei nº 9.851, de 20 de janeiro de 2023.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Pará para o Exercício Financeiro de 2023. Disponível em:  
<https://pge.pa.gov.br/sites/default/files/alerta-legislativo/LO9851.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. **Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período de 2020-2023. Disponível em:  
[https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei\\_8.966\\_ppa.pdf](https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf). Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. **Decreto nº 2.146, de 27 de janeiro de 2022.** Inclui o Município de Mojuí dos Campos na Região de Integração do Baixo Amazonas e altera o Anexo Único do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/118621>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Portal da Transparência.** Unidades Gestoras SESPAs. Disponível em:  
<https://www.transparencia.pa.gov.br/despesas/relatorios/DespesaPorUG.asp?CodOrgao=306>. Acesso em: 25 out. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. **Manual de elaboração da Lei Orçamentária Anual 2023.** Belém: SEPLAD, 2022.

REIS, J. F. G. et al. **Planejamento e controle na Polícia Militar do Pará:** prática da racionalidade hierárquica. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em:  
<https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11054>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RODNISKI, C. M.; DIEHL, C. A. **O papel da controladoria em relação ao grau de centralização das organizações.** Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Unidades Gestoras.** Disponível em:  
<http://www.fazenda.sp.gov.br/ua/ugenovo.asp>. Acesso em: 17 out. 2023.

SOUZA, A. R.; GOMES, M. Z. Descentralização da execução orçamentária e financeira: um estudo de caso da UFMG. **Revista Controle**, v. 17, n. 1, 2019.

TOSTES, S. M. L. **Controle interno como instrumento de accountability horizontal.** 2020. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

## **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: IMPLICAÇÕES PARA SERVIDORES, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADÃOS**

**Maristela Almeida de Souza**

Universidade da Amazônia – UNAMA

[maristela.correa@seplad.pa.gov.br](mailto:maristela.correa@seplad.pa.gov.br)

**Luciana Ferreira**

Universidade da Amazônia-UNAMA

[luciana.ferreira@unama.br](mailto:luciana.ferreira@unama.br)

**Suany dos Anjos**

Universidade da Amazônia – UNAMA

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

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa é identificar como as convergências e divergências das Políticas de Desenvolvimento de Pessoas tanto a nível federal quanto estadual podem contribuir para o aprimoramento dos servidores públicos e dos serviços prestados à população, com este intuito serão mapeados os estados brasileiros que adotaram uma política de desenvolvimento de pessoas para os servidores públicos. Esta pesquisa emprega uma abordagem qualitativa, utilizando métodos de pesquisa bibliográfica e documental. A partir da análise das políticas apresentadas conclui-se que há contribuição para a valorização e crescimento profissional dos servidores e eficiência dos serviços oferecidos à população.

**Palavras-chave:** Política Estadual de Desenvolvimento, valorização do servidor e Administração Pública.

### **1 INTRODUÇÃO**

A administração pública no Brasil tem passado por constantes adaptações para responder às mudanças nos cenários políticos e sociais. Esse processo envolve a criação de regulamentos e diretrizes que buscam guiar o desenvolvimento dos servidores públicos, visando eficiência e alinhamento estratégico. A área de gestão de pessoas tem sido crucial ao registrar o histórico das reformas administrativas em prol do progresso do Estado (SGARABOTO, 2021).

O foco desta pesquisa recai sobre a Política de Desenvolvimento de Pessoas (PDS), abrangendo tanto os âmbitos federal quanto estadual. Estas políticas representam um recurso vital para os Estados Brasileiros, visando a modernização das instituições públicas e a promoção de ambientes mais eficazes e capacitados.

A problemática central abordada neste estudo é: Como as divergências e convergências nas políticas de Desenvolvimento de Pessoas impactam no aprimoramento dos servidores públicos e na qualidade dos serviços prestados à população?

O objetivo principal desta pesquisa consiste em analisar as contribuições das políticas de Desenvolvimento de Pessoas na Administração Pública, tanto em âmbito federal quanto estadual. Para alcançá-lo, delineamos os seguintes objetivos específicos: a) Identificar os estados brasileiros que implementaram políticas de Desenvolvimento de Pessoas; b) Analisar as discrepâncias e semelhanças entre as políticas estaduais no que se refere às estratégias de implementação, instrumentos e competências; c) Avaliar as contribuições e fragilidades dessas políticas para os servidores, a administração pública e a sociedade em geral.

Esta pesquisa apresenta uma relevância social significativa ao proporcionar uma visão abrangente sobre a adaptação das políticas de desenvolvimento de pessoas em nível federal e estadual. Isso contribui para um entendimento mais profundo da importância dessas ações para a melhoria do serviço público em diversas áreas da Administração Pública. Além disso, ao analisar as premissas dessas políticas, o estudo oferece insights valiosos sobre como as instituições públicas promovem o crescimento e a valorização de seus servidores, o que, por consequência, impacta positivamente na eficiência dos serviços oferecidos à população.

Do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa representa uma contribuição significativa para o avanço do conhecimento na área de gestão pública. Ela oferece uma análise crítica das políticas de desenvolvimento de pessoas, ampliando a compreensão sobre seu papel e eficácia.

Além disso, do ponto de vista social, o estudo busca ativamente aprimorar a qualidade dos serviços públicos, o que beneficia diretamente a sociedade como um todo. Isso promove a construção de um Estado mais eficiente e alinhado às necessidades da população.

A estrutura do estudo compreende uma Introdução seguida por cinco seções distintas: 1) Referencial Teórico: Apresenta a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e as principais legislações estaduais que serão abordadas ao longo do trabalho. Além disso, explora a influência da política de Desenvolvimento de Pessoas na eficiência da Máquina Pública; 2) Aspectos Relevantes das Políticas de Desenvolvimento de Pessoas dos Servidores Públicos: Esta seção expõe as características relacionadas aos objetivos, estratégias de implementação, instrumentos, vantagens do modelo e competências de cada política analisada; 3) Metodologia: Detalha a abordagem metodológica adotada na pesquisa; 4) Resultados e Discussões: Apresenta os dados obtidos e promove uma análise aprofundada; 5) Considerações Finais: Encerra o estudo com uma síntese dos principais achados e suas implicações.

## 2 SEÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A política de Desenvolvimento de Pessoas na Eficiência da Máquina Pública

Considerando que a implementação de uma política de Desenvolvimento visa o aumento da eficiência da máquina pública, o servidor público é um elemento fundamental que irá executar as políticas públicas tão necessárias para a administração.

Segundo Vilhena (2007), o grande foco dessa Política é capacitar, qualificar e formar os servidores, além de contribuir para a melhoria dos serviços prestados pela administração pública, os servidores terão oportunidade de crescer pessoal e profissionalmente, possibilitando ainda o aproveitamento de seus conhecimentos, habilidades e atitudes no ambiente de seu trabalho.

Ponderado por Vilhena, Martins e Marini (2006), a expectativa do Estado, a partir da Política de Desenvolvimento, é profissionalizar o servidor público, dessa forma, as medidas adotadas pretendem tornar a máquina burocrática mais adequada às necessidades atuais da

Administração Pública, isto é, o interesse em capacitar e profissionalizar o servidor público impõe ao Estado não somente arcar com a questão financeira, mas também monitorar a participação do servidor.

Para Silva e Ferreira (2006) as iniciativas inseridas no “Choque de Gestão”, sobretudo aquelas que dizem respeito ao fomento das ações de desenvolvimento do servidor público, “pressupõe[m] aproveitamento da melhor maneira possível da contribuição que cada um pode dar para a equipe e para a instituição” (SILVA; FERREIRA, 2006, p.214).

É nesse sentido que se coloca a expectativa do Estado no fomento da Política de Desenvolvimento, inserindo, a fim de garantir um melhor aproveitamento das práticas adotadas, medidas que responsabilizam também o servidor e façam com que a evasão diminua. A percepção do servidor público é de que a Política de Desenvolvimento veio contribuir não somente para sua evolução na carreira e a melhoria de seus vencimentos, mas para o reconhecimento e a valorização de seu trabalho.

## 2.2 A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – Decreto nº 9.991/2019

O Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, instituído pelo Governo Federal estabeleceu a Política de Desenvolvimento de Pessoas, inaugurando assim a chamada Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), ela tem como objetivo principal promover o desenvolvimento dos servidores públicos, capacitando-os nas competências necessárias para alcançar a excelência na atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019).

## 2.3. Políticas Estaduais de Desenvolvimento dos Servidores da Administração Pública:

No Quadro 1 destacam-se os estados brasileiros que possuem sua própria política de desenvolvimento de pessoas:

**Quadro 2 – Políticas Públicas Estaduais de Desenvolvimento de Pessoas**

Estado	Decreto
Distrito Federal	Decreto nº 29.814 de 10 de dezembro de 2008
Espirito Santo	Decreto nº 1572 de 03 de novembro de 2005
Goiás	Decreto nº 9.738 de 27 de outubro de 2020
Rio de Janeiro	Decreto nº 47.686 de 15 de julho de 2021
Santa Catarina	Decreto nº 1.386 de 27 de julho de 2021
Rio Grande do Sul	Decreto nº 56.436 de 29 de março de 2022
Ceará	Decreto é nº 29.642 de 05 de fevereiro de 2009
Minas Gerais	Decreto nº 44.205 de 12 de janeiro de 2006
Piauí	Decreto nº 15.253 de 02 julho de 2013
Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas	Decreto nº 9.991 de 28/08/2019

Fonte – Elaborado pelas autoras.

## 3 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, utilizando métodos de pesquisa bibliográfica e documental. A leitura e interpretação minuciosa de cada uma das políticas representou uma etapa crucial. Isso permitiu uma compreensão aprofundada das estratégias de implementação,

instrumentos e competências adotadas em cada caso. Isso contribuiu na observação dos detalhes e nuances específicos de cada política

O estudo tem como percurso metodológico inicialmente a pesquisa bibliográfica que abrangeu a plataforma do *Google* e os sites oficiais dos governos dos 27 estados da federação. Esse processo foi essencial para estabelecer uma base sólida de dados para a análise subsequente. Além disso, ocorreu a abordagem proativa de entrar em contato diretamente com os órgãos responsáveis, seja por e-mail ou mensagens de WhatsApp, com o intuito de ter um maior alcance das legislações existentes.

Após o primeiro filtro foram encontrados onze decretos relativos às políticas de desenvolvimento de pessoas o que representa um quantitativo significativo. Isso indica uma abrangência geográfica considerável, com inclusão de estados de diversas regiões do Brasil. Além disso, a incorporação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) enriqueceu a perspectiva da pesquisa, permitindo uma análise compreensiva tanto a nível estadual quanto federal.

A análise das principais convergências e divergências entre os decretos das políticas de desenvolvimento é o cerne da pesquisa. Essa etapa foi fundamental para extrair insights valiosos e compreender como essas políticas se alinham ou se distinguem em seus objetivos e abordagens. Esse processo proporcionou uma visão comparativa rica e contribuiu para a compreensão das práticas adotadas tanto a nível federal quanto estadual.

A avaliação dos benefícios e fragilidades das políticas de desenvolvimento ofereceu uma visão abrangente dos impactos dessas políticas nos servidores públicos, na administração e na população em geral. A identificação das vantagens e desafios foi essencial para informar possíveis áreas de melhoria e reformulação, contribuindo para um entendimento mais completo e aprimorado das políticas analisadas.

## **4 SEÇÃO DE RESULTADOS**

### **4.1 Análises das Divergências e Convergências das Políticas Estaduais de Desenvolvimento de Pessoas**

Com base nos Decretos das Políticas encontradas na pesquisa, é possível identificar algumas convergências e discrepâncias em relação as estratégias de implementação, instrumentos e competências, além disso será analisado a contribuições e fragilidades destas políticas. Vamos analisar cada um desses aspectos:

### **4.2 Resultados das análises de convergências e divergências nas estratégias de implementação das onze políticas de desenvolvimento encontradas**

No panorama das políticas de desenvolvimento de pessoas, destaca-se um notável equilíbrio entre semelhanças e divergências. Entre as convergências mais marcantes, ressalta-se a forte ênfase na Capacitação e Desenvolvimento contínuo dos servidores públicos em todos os estados. Valorização e Aperfeiçoamento Profissional emergem como pilares fundamentais para aprimorar o desempenho no serviço público.

A avaliação de desempenho também figura como uma peça-chave em muitas destas políticas, sendo vista como um componente essencial no processo de desenvolvimento. Esta prática visa identificar áreas de aprimoramento e impulsionar o crescimento profissional dos servidores. Adicionalmente, a maioria das políticas encoraja ativamente a participação em cursos, treinamentos



e programas de educação continuada, sinalizando um compromisso coletivo com a aprendizagem contínua.

Contudo, as divergências são igualmente notáveis. Cada política adota uma abordagem singular, com diferentes ênfases e estratégias específicas. Alguns estados priorizam a formação de redes técnicas, enquanto outros oferecem apoio direto aos municípios. A formação de Redes e Parcerias é destacada em diversas políticas, visando fortalecer as ações de desenvolvimento por meio de colaborações interinstitucionais.

O acesso à educação formal também se manifesta como uma área de discrepância. Enquanto algumas políticas incluem o ensino fundamental e médio como parte integrante do desenvolvimento dos servidores, outras se concentram em modalidades mais especializadas. O Estado do Piauí, por exemplo, menciona uma variedade de modalidades de desenvolvimento, abrangendo desde a educação básica até a capacitação à distância.

Em última análise, todas as políticas compartilham um objetivo comum: promover o desenvolvimento dos servidores públicos. Entretanto, cada uma delinea suas próprias estratégias de implementação, meticulosamente adaptadas às necessidades e ao contexto específico de seu respectivo estado. Cada política representa um reflexo das prioridades e estratégias distintas adotadas por cada estado na busca pela excelência no serviço público.

#### **4.3 Análise das convergências e divergências nos instrumentos**

No que diz respeito aos instrumentos de implementação das políticas de desenvolvimento de pessoas, algumas convergências se destacam. O Plano Anual de Desenvolvimento/Capacitação surge como um elemento comum presente em todos os decretos, desempenhando o papel crucial de definir e planejar as ações de desenvolvimento ao longo do ano.

Outro ponto convergente é o Sistema Informatizado de Acompanhamento, adotado nos estados do Distrito Federal, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Piauí e Pernambuco. Esta ferramenta é essencial para monitorar e avaliar o progresso e os resultados das políticas de desenvolvimento, proporcionando um panorama claro do andamento das ações.

Os relatórios de execução também se alinham como um instrumento comum, sendo encontrados nos decretos dos estados de Goiás, Minas Gerais e Piauí. Estes relatórios têm a finalidade de apresentar os resultados obtidos na execução das ações de desenvolvimento, fornecendo uma visão abrangente do impacto das iniciativas.

No entanto, surgem divergências notáveis nos instrumentos adotados. O Plano Central/Plano Setorial de Capacitação, por exemplo, é específico do decreto do Rio de Janeiro, definindo metas e ações de capacitação tanto em nível central como setorial. Isso demonstra uma abordagem estratégica distinta na formulação e execução das políticas.

Outro exemplo é a presença dos Núcleos da Gerência de Educação Corporativa na Política de Pernambuco. Estes núcleos compreendem diferentes áreas com funções específicas na implementação das políticas, indicando uma estrutura organizacional única na condução das iniciativas de desenvolvimento.

Cada estado também apresenta suas peculiaridades, como o uso do Sistema Orçamentário Financeiro (SIOF) em Minas Gerais para o cadastro e acompanhamento de contratos e convênios, evidenciando a importância da gestão financeira na execução das ações.

O Plano Anual de Desenvolvimento dos Servidores (PADES), presente exclusivamente no decreto de Minas Gerais, prioriza ações específicas, definindo justificativas, resultados esperados, público-alvo, carga horária e investimento, proporcionando uma abordagem focalizada e detalhada.

Já o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), encontrado no decreto do Rio Grande do Sul, surge como resultado da gestão do desempenho, contendo ações de desenvolvimento e capacitação pactuadas entre o servidor e a liderança, enfatizando a personalização no desenvolvimento profissional.

Finalmente, os Programas de Capacitação e Trilhas de Formação, presentes no Decreto do Rio Grande do Sul, integram o Plano Anual de Qualificação, visando atender às necessidades identificadas e respeitar as competências estabelecidas.

Essas convergências e divergências nos instrumentos de implementação refletem a diversidade e singularidade nas estratégias adotadas por cada estado na promoção do desenvolvimento dos servidores públicos.

#### **4.4 Análise das convergências e divergências nas competências**

No universo das políticas de desenvolvimento de pessoas, torna-se evidente uma série de convergências e divergências em relação às competências delineadas nos decretos apresentados. As convergências ressaltam a importância do conhecimento da Legislação, uma habilidade essencial presente em todas as políticas, destacando a necessidade de compreender as leis para uma gestão eficaz de recursos humanos.

Além disso, habilidades de Comunicação figuram como um ponto comum, sendo consideradas cruciais para a interação fluida com servidores, gestores e outras partes interessadas. O domínio de Sistemas Informatizados também se destaca como uma competência universal, sublinhando a importância da proficiência na operação de sistemas de informação.

Outras convergências incluem a capacidade de Avaliação de Necessidades, presente nos decretos relacionados ao Piauí e ao Distrito Federal, evidenciando a relevância de identificar as necessidades de capacitação. Ademais, Habilidades de Planejamento e Execução emergem como competências valorizadas, encontradas nos decretos referentes ao Piauí e à administração pública federal, enfatizando a importância do planejamento e execução de ações de capacitação.

Entretanto, as divergências residem na especificidade das competências, refletindo as particularidades de cada política. O Distrito Federal prioriza a capacidade de Análise e Avaliação, enquanto o Piauí destaca habilidades em Treinamento e Desenvolvimento. Ademais, a criação de Comitês ou Conselhos para orientar a implementação da política é uma particularidade presente no decreto do Piauí, ausente nos outros.

O envolvimento de órgãos específicos também difere entre as políticas. O Distrito Federal menciona o papel do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação, enquanto o Piauí destaca a importância da Escola de Governo. A colaboração com Universidades e Entidades de Ensino é uma particularidade do Piauí, indicando uma relação mais direta com instituições educacionais.

O programa de Escolarização, presente no Piauí, evidencia uma iniciativa específica para elevar o nível de escolaridade dos servidores, o que não é mencionado nos outros decretos. Por fim, a necessidade de Adequação à Legislação Vigente é um ponto enfatizado apenas no decreto relacionado à administração pública federal, sublinhando a importância de estar em conformidade com a legislação vigente.

Estas convergências e divergências nas competências entre as políticas de desenvolvimento de pessoas refletem a adaptabilidade e especificidade de cada política para atender às necessidades e características particulares de sua jurisdição.

## 5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento profissional no serviço público é um pilar fundamental para o crescimento e eficiência das instituições governamentais. Esta prática visa capacitar os servidores, proporcionando-lhes novas habilidades, conhecimentos e competências. Nesta análise foi identificado alguns dos benefícios significativos que esse processo traz para os servidores, a administração e a sociedade em geral, bem como as fragilidades que podem surgir na sua implementação.

O primeiro e talvez mais notável benefício reside no Desenvolvimento Profissional. Esta política visa não apenas enriquecer a carreira dos servidores no serviço público, mas também possibilita a aplicação dessas habilidades em diversos contextos profissionais. Este aprimoramento não apenas promove o crescimento individual, mas também amplia a versatilidade do servidor.

O aprimoramento de competências é outro benefício crucial. Ao oferecer oportunidades de treinamento e capacitação em áreas específicas, as políticas de desenvolvimento de pessoal contribuem para a melhoria da eficiência no trabalho. A aquisição de habilidades especializadas promove um ambiente de trabalho mais produtivo e eficaz.

Além disso, a progressão na carreira é uma consequência natural deste investimento no desenvolvimento dos servidores. A aquisição de novas habilidades e competências pode abrir portas para promoções, ascensões e aumento de responsabilidades. Esta é uma motivação intrínseca poderosa que demonstra o reconhecimento do valor e contribuição dos servidores para a administração pública.

Por fim, a promoção da satisfação no trabalho é um efeito tangível dessas políticas. Ao investir no crescimento profissional dos servidores, a administração pública sinaliza o apreço pelo trabalho desempenhado. Isso pode resultar em um ambiente de trabalho mais positivo e produtivo.

A eficiência operacional é um dos maiores ganhos para a administração. Servidores mais capacitados tendem a desempenhar suas funções de maneira mais eficiente, o que culmina em um serviço público mais ágil e de maior qualidade. Esta eficiência não só otimiza a utilização de recursos, mas também melhora a percepção da instituição perante a sociedade.

A capacidade de alinhar os programas de desenvolvimento de pessoal com os objetivos organizacionais é um componente estratégico crucial. Isso direciona os esforços dos servidores para áreas consideradas críticas, maximizando o impacto das políticas. É um exemplo claro de como a capacitação do pessoal pode ser uma ferramenta poderosa na gestão eficaz de uma organização.

Além disso, a redução do turnover é uma consequência benéfica destas políticas. Ao investir no desenvolvimento dos servidores, a administração demonstra o compromisso com o crescimento e bem-estar de sua equipe. Isso resulta em uma maior retenção de talentos, reduzindo os custos associados à contratação e treinamento de novos funcionários.

Para a sociedade em geral, os benefícios são palpáveis. Servidores mais capacitados têm o potencial de oferecer serviços públicos de maior qualidade. Esta melhoria direta na prestação de serviços impacta positivamente a vida da população, criando uma relação mais eficiente e benéfica entre o governo e os cidadãos.

Além disso, o desenvolvimento de pessoal contribui para a transparência e prestação de contas na administração pública. Servidores bem treinados têm as ferramentas necessárias para operar com transparência, o que é essencial para a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Além dos benefícios diretos, o desenvolvimento de pessoal contribui para a capacitação da força de trabalho, promovendo a competitividade e inovação no setor público. Além disso, a promoção de estudos e pesquisas resulta na produção de conhecimento relevante para a administração pública e a sociedade em geral.

Fragilidades:

Entretanto, é importante reconhecer as fragilidades neste processo. A falta de recursos financeiros pode ser um obstáculo significativo, já que a implementação de cursos e treinamentos demanda investimentos substanciais. Além disso, a dificuldade na avaliação do impacto das políticas de desenvolvimento de pessoal na eficiência do serviço público é um desafio complexo.

Além disso, a falta de atualização de leis pode gerar discrepâncias entre a legislação vigente e as práticas implementadas. Isso pode causar confusão e inconsistências nas operações, afetando a eficácia das políticas.

O desenvolvimento de pessoal no serviço público é uma estratégia essencial para promover o crescimento e a eficiência das instituições governamentais. Os benefícios para servidores, administração e sociedade são notáveis e têm um impacto direto na qualidade dos serviços públicos. No entanto, é crucial reconhecer e abordar as fragilidades, como a falta de recursos financeiros e a necessidade de atualização legislativa, para garantir a eficácia e longevidade dessas políticas. Ao fazer isso, podemos fortalecer ainda mais o serviço público e, conseqüentemente, a sociedade como um todo.

A implementação de uma política de desenvolvimento de pessoas nos estados brasileiros representa um passo significativo em direção à eficiência, qualidade e profissionalização da administração pública. Esta iniciativa é vital para promover um ambiente de trabalho mais capacitado, motivado e alinhado com os objetivos estratégicos de cada estado.

Ao investir no aprimoramento dos servidores públicos, os estados não apenas elevam a competência técnica de sua equipe, mas também sinalizam um reconhecimento importante: a valorização dos profissionais que desempenham um papel crucial na prestação de serviços à população. Esta valorização pode gerar um ciclo positivo de motivação, engajamento e retenção de talentos no serviço público.

A sincronia entre a política de desenvolvimento de pessoas e os objetivos estratégicos do estado é um ponto chave. Ao direcionar os esforços de capacitação para áreas e competências prioritárias, os estados asseguram que os recursos sejam aplicados de forma estratégica, maximizando o impacto na eficiência dos serviços públicos.

Outro ponto a ser destacado é a eficiência na alocação de recursos públicos. Uma política bem estruturada permite que o investimento em desenvolvimento de pessoas seja direcionado para ações que realmente gerem retorno em termos de desempenho e produtividade dos servidores promovendo uma cultura de aprendizado contínuo.

Em síntese, a implementação de uma política de desenvolvimento de pessoas não apenas melhora a eficiência operacional da administração pública, mas também contribui para uma imagem de profissionalismo e competência. Servidores capacitados são capazes de desempenhar suas funções com mais expertise, o que se traduz em uma administração pública mais eficaz e capaz de

atender às necessidades e expectativas dos cidadãos de forma mais satisfatória. Portanto, trata-se de uma estratégia fundamental para promover a excelência na atuação do setor público, gerando benefícios tanto para os servidores quanto para a sociedade como um todo.

## 5 REFERÊNCIAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998.** Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF: 2019a.

CAMINHA, Alana Alves; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas: experiências das Instituições Federais de Ensino Brasileiras. **Revista Inter-Legere**, v. 6, n. 37, p. c31818-c31818, 2023.

CEARÁ. **Decreto nº 29.642, de 05 de fevereiro de 2009.** Institui a Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica, Fundacional, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, e dá outras providências. Ceará.

DISTRITO FEDERAL, **Decreto nº 29.814, de 10 de dezembro de 2008.** Institui a Política de Gestão de Pessoas da administração direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, e dá outras providências.

ESPÍRITO SANTO, **Decreto Nº 1.572- R, DE 03 de novembro de 2005.** Institui a Política de Capacitação dos Servidores Públicos do Poder Executivo do Estado de Espírito Santo e dá outras providências.

GOÍAS, **Decreto nº 9.738, de 27 de outubro de 2020.** Institui a Política Estadual de Capacitação e Desenvolvimento Profissional a ser aplicada aos servidores e dá outras providências

MINAS GERAIS, **Decreto nº 44.205, de 12 de janeiro de 2006.** Institui a Política de Desenvolvimento dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Minas gerais

PERNAMBUCO, **Decreto nº 15.253, de 02 de julho de 2013.** Institui a Rede Técnica de Gestão de Qualificação de Pessoas, a Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoal, enumera as Diretrizes

da Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoal e dá outras providências

\_\_\_\_\_, **DECRETO Nº 55.291, DE 6 DE SETEMBRO DE 2023.** Institui diretrizes para a implementação das Políticas de Educação Corporativa, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e cria a Escola de Governo da Administração Pública de Pernambuco – EGAPE.

PIAUI, **Decreto nº 15.253, de 02 de julho de 2013.** Institui a Rede Técnica de Gestão de Qualificação de Pessoas, a Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoal, enumera as Diretrizes da Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoal e dá outras providências

RIO DE JANEIRO, **Decreto nº 47.686 de 15 de Julho de 2021.** Institui a política de capacitação de pessoas da administração pública estadual direta e indireta e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL, **Decreto nº 56.436, de 29 de março de 2022.** Institui Política de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Rede de Gestão Estratégica de Pessoas - Rede-Pessoas.

SANTA CATARINA, **Decreto nº 1.136, de 27 de julho de 2021.** Institui a Política Estadual de Desenvolvimento dos Servidores da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Santa Catarina.

SGARABOTO, Carolina. Nova PNDP: Desenvolvimento de Pessoas com base em resultados? Escola Nacional de administração. 2021. Brasília-DF. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6605> . Acesso em: 12 out. 2023.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. O Choque de Gestão e o Estado para resultados em Minas Gerais: A Introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais. **Brasília: Instituto Publix**, 2011.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ NO RECORTE DA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO GUAJARÁ**

**Maristela Almeida de Souza**  
Universidade da Amazônia  
[marimarisud@yahoo.com.br](mailto:marimarisud@yahoo.com.br)

**Jacqueline Agnes da Silveira Santos**  
Universidade da Amazônia  
[jacquelineassantos@gmail.com](mailto:jacquelineassantos@gmail.com)

**Mauro Margalho Coutinho**  
Universidade da Amazônia  
[mauro.margalho@unama.br](mailto:mauro.margalho@unama.br)

**Resumo:** O estudo tem como objetivo analisar a participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 do Estado do Pará, especificamente na região de integração do Guajará. Para isso, foi examinado as contribuições dos cidadãos, os diferentes tipos de participação envolvidos nesse processo e realizado uma avaliação qualitativa da participação na elaboração do PPA. A pesquisa trata de um estudo sobre a experiência do PPA participativo no Estado do Pará, e se fundamenta na técnica de pesquisa documental, com a análise dos documentos referentes à participação da sociedade nas audiências públicas na região de integração do Guajará do Estado do Pará. Em relação aos resultados verificou-se a existência de aderência entre as falas da maioria dos participantes por meio da mineração de dados.

**Palavras-Chave:** Participação popular. Audiências públicas. Mineração de dados.

### **1 INTRODUÇÃO**

Nas últimas duas décadas, várias disciplinas acadêmicas têm se concentrado em discutir o envolvimento da sociedade no planejamento e na implementação de políticas públicas em todas as esferas da administração. O Plano Plurianual (PPA), elaborado no início de cada gestão, têm atraído a atenção de gestores públicos que optam por colaborar com a sociedade civil, a qual busca ter uma participação ativa no processo decisório.

A participação efetiva da sociedade é um pilar fundamental da democracia. A elaboração do PPA inclui consulta à sociedade para definir os programas que o governo implementará nos próximos quatro anos. O PPA atua como um meio de diálogo e controle social, facilitando um maior alinhamento entre as ações do governo e as aspirações da sociedade. Para isso, a participação ativa de todos os envolvidos é crucial para ampliar a transparência e eficiência na execução do PPA.

As audiências públicas, tanto presenciais quanto digitais, desempenham um papel central na coleta de propostas para o Governo Estadual por meio da participação popular. O site Planeja

Cidadão<sup>1</sup> se destaca como a principal ferramenta para promover essa participação e facilitar a interação entre o governo e a sociedade.

Dessa forma, este estudo contribui para o aprimoramento da prática de participação social na formulação de políticas públicas, promovendo a transparência, a eficiência e a legitimidade no processo decisório governamental. Além disso, oferecer uma valiosa perspectiva sobre a experiência específica do recorte da região de integração do Guajará para o PPA 2020-2023 participativo no contexto do Estado do Pará.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa utiliza uma abordagem fundamentada na técnica de pesquisa documental, analisando o documento “Demandas da População para o PPA 2020-2023 e LOA 2020”, SEPLAD (2023), com foco na região de integração do Guajará do Estado do Pará.

A pesquisa documental utiliza documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (Gil, 2002). Esses documentos podem ser de natureza diversa, como relatórios, documentos oficiais, cartas, fotografias, filmes, etc.

A presente pesquisa é caracterizada como exploratória, pois levanta informações a respeito do que foi demandado pelos participantes das audiências públicas da região do Guajará para a construção do PPA 2020-2023, por meio da mineração de dados.

A respeito da técnica de análise de dados, foi utilizada a análise qualitativa dos dados com uso de técnicas da estatística descritiva.

Utilizou-se o SQLite - Álgebra Relacional que é uma linguagem de consulta procedural (o usuário descreve os passos a serem executados) e formal a qual a técnica utilizada é fundamental para a extração de dados de um banco de dados, além de ser um conjunto de operações, os quais utilizam como recurso de entrada uma ou mais relações, produzindo então, uma nova relação. Neste contexto uma sequência de operações forma uma expressão em álgebra relacional cujo resultado também produzirá uma relação (uma consulta). Os dados tratados pelo SQLite foram extraídos em 27.09.23 do SIGPLAN/PA versão aberta à sociedade, tendo como referência o ano de 2023.

E se fez uso, ainda, da Linguagem R que é uma linguagem de programação estatística e gráfica que vem se especializando na manipulação, análise e [visualização de dados](#), sendo atualmente considerada uma das melhores ferramentas para essa finalidade.

Para aplicação do teste de correlação entre as falas da escuta social do Plano Plurianual 2020-2023 do governo do estado do Pará na região do Guajará foi utilizado a plataforma online *posit.cloud*.

Nessa escuta social da região de integração do Guajará houve a contribuição de doze pessoas físicas, que para efeito desse estudo serão representadas da seguinte forma: C1, C2, ..., C12; sendo 11 do município de Belém e uma do município de Marituba.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 Participação social

A participação social promove a atuação da sociedade civil organizada.



Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil (Gadotti, 2014, p. 2).

Gadotti destaca a importância desses mecanismos de Participação Social para o funcionamento efetivo das políticas públicas e para a construção de uma relação mais colaborativa entre os diferentes atores sociais.

Para Pinheiro e Cançado (2014) a responsabilidade do cidadão vai além do mero entendimento prévio das questões em pauta. A verdadeira participação cidadã requer um esforço ativo e a vontade de se envolver no processo decisório. Além disso, destaca que a capacidade intelectual por si só não é suficiente para ser um cidadão participativo. A responsabilidade do cidadão inclui o desejo de influenciar e contribuir para o benefício próprio e da comunidade. Portanto, a qualidade dos participantes é determinada pelo engajamento e pela disposição de ser uma parte ativa na democracia, trabalhando em prol do interesse coletivo e da melhoria da sociedade como um todo.

### 3.2 Plano plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Os principais objetivos do PPA são:

- 1) Definir com clareza as metas e prioridades do governo, bem como os resultados esperados;
- 2) Organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- 3) Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;
- 4) Possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano;
- 5) Explicitar a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- 6) Dar transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos (SEPLAD, 2023).

De acordo com Souza e Lima (2018) o Plano Plurianual Participativo é uma ferramenta para que o cidadão opine em como ele deseja a sua cidade no futuro, e variados canais podem ser utilizados para tal. A internet possibilita a participação popular e a colaboração por meio dela

revela que as distâncias para a implantação da dita democracia eletrônica (*e-democracy*), estão sendo superadas. Atualmente é possível a participação popular na elaboração dos PPA por meio de sites específicos para este propósito.

Ademais a expansão dos canais de participação da sociedade no processo de planejamento governamental promove uma maior transparência nos resultados da ação pública.

Além disso, Pinheiro e Cançado (2014) argumentam que a falta de participação pública não se deve à ausência de instituições, mas sim ao desinteresse da população. Embora haja meios de participação na gestão pública, a ausência da população dificulta corrigir falhas, resultando em uma desconexão entre teoria e prática.

Não existe uma fórmula única para assegurar a participação efetiva, uma vez que é uma questão moldada pela história, influenciada pela formação cidadã e pela evolução das instituições. Propõe-se a implementação de legislações mais rigorosas para guiar o governo e fomentar o escrutínio. Embora as instituições sejam consideradas fundamentais, ainda não alcançaram todo o seu potencial. O desafio atual reside em participar de maneira verdadeiramente influente nesses espaços. Pinheiro e Cançado (2014) afirmaram que:

Dessa forma, conclui-se que a participação padece na falta de interesse da população em buscar fazer parte das decisões públicas e não da inexistência de mecanismos e instituições que permitem a sua introdução no sistema. É possível participar da gestão do município, partindo-se da referência das instituições aqui citadas, apesar de suas limitações, no entanto, com a ausência da população no interior dessas instituições, torna-se mais complexo o ajustamento de possíveis falhas e, assim, a oportunidade dada para abertura à participação pode ser configurada como uma espécie de ficção: existe só no papel, mas a prática é outra. Não existe uma única sugestão, pronta e acabada, como num passe de mágica, para que se possa lograr êxito na efetiva participação popular, pois isso se configura uma questão histórica, bem como a influência de todo o arcabouço educacional para a formação cidadã e a evolução histórica das instituições que representam hoje a evolução cultural e social da população brasileira (p.7).

Segundo Oliveira (2013) o primeiro PPA nacional ocorreu em 1991-1995 e foi elaborado no Governo de Collor de Mello a fim de cumprir determinação constitucional. Ainda segundo a autora o primeiro PPA que contou com a participação da sociedade civil foi no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007.

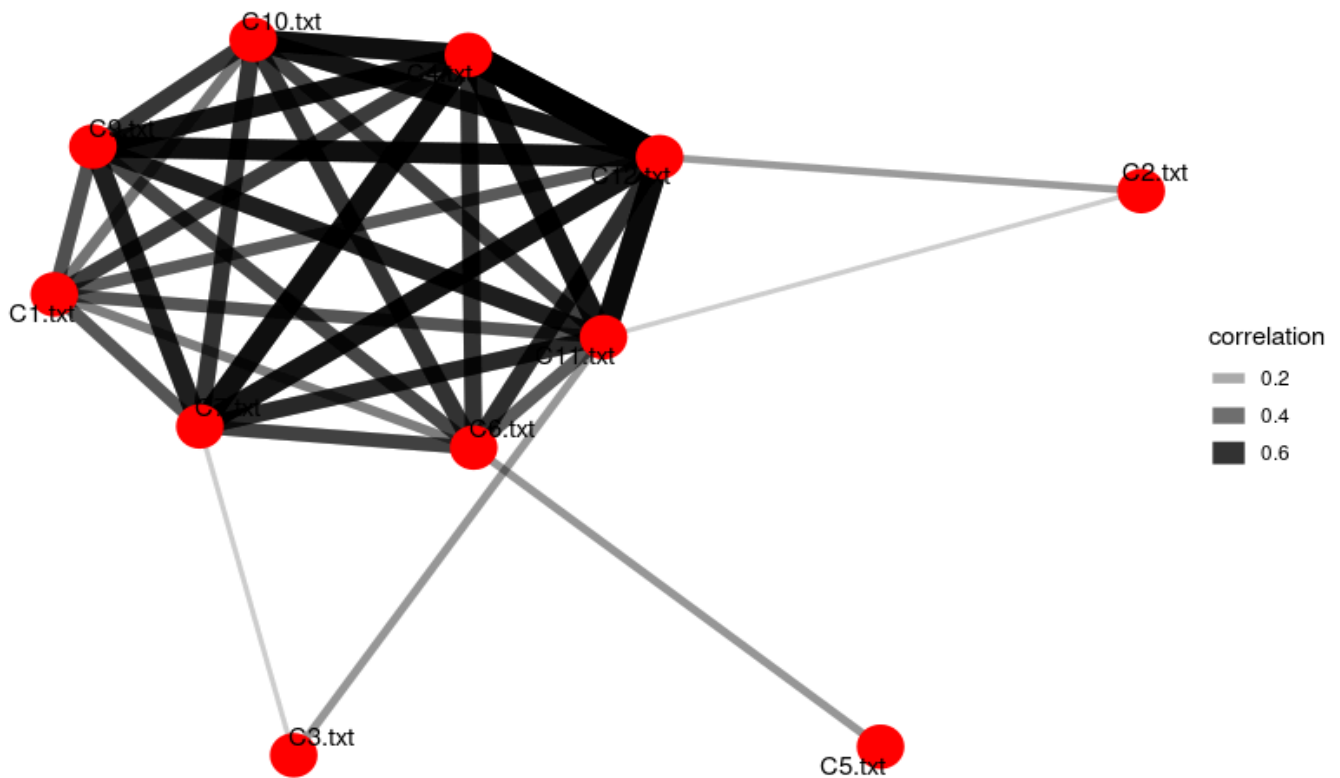
Nos Planos Plurianuais de 1992-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 do estado do Pará não ocorreram a participação popular em sua elaboração, ou seja, o processo de participação social na elaboração do PPA é algo recente no Estado do Pará, pois somente a partir do PPA 2008-2011 é que se iniciou a participação dos seguimentos da sociedade nos planejamentos dos PPAs.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A participação social é um direito fundamental dos cidadãos e uma ferramenta essencial para a construção de uma sociedade mais democrática e justa. O estudo foi conduzido na perspectiva de analisar as contribuições das escutas sociais para o PPA 2020-2023 do governo do estado do Pará, especificamente para a região de integração do Guajará, seja na sua elaboração, seja na sua execução.

A linguagem de programação R foi utilizada para medir uma possível correlação entre as contribuições dos participantes da escuta social para a região do Guajará. O algoritmo utilizado retornou o gráfico representado na figura 1, nele é possível identificar que a maior correlação encontrada dentre as falas dos doze participantes foi de 0,6 e a menor de 0,2. Também identificamos que as contribuições de C2, C3 e C5, aparentemente, não teriam muita aderência com os demais participantes, motivo pelo qual se resolveu excluí-los do processo e realizar nova verificação da correlação.

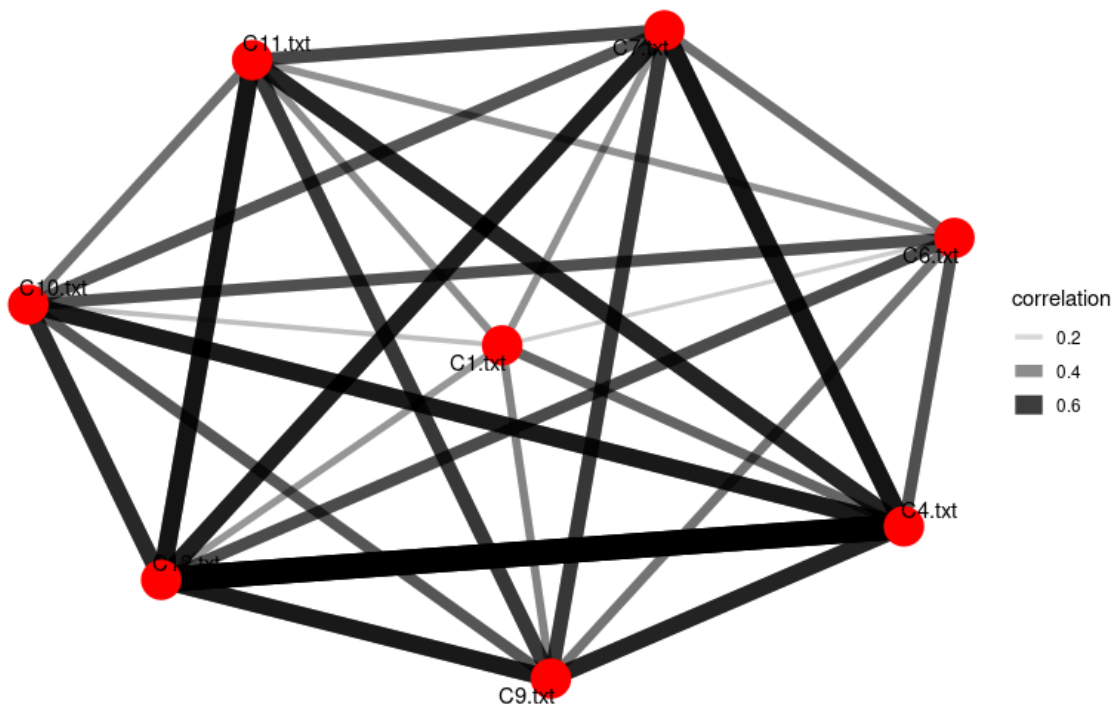
**Figura 1** – Gráfico de correlação das falas (contribuições) das doze pessoas que participaram da escuta social do PPA 2020-2023 na região de integração do Guajará em 2019



Fonte: Elaboração: as autoras. SEPLAD/PA (2023).

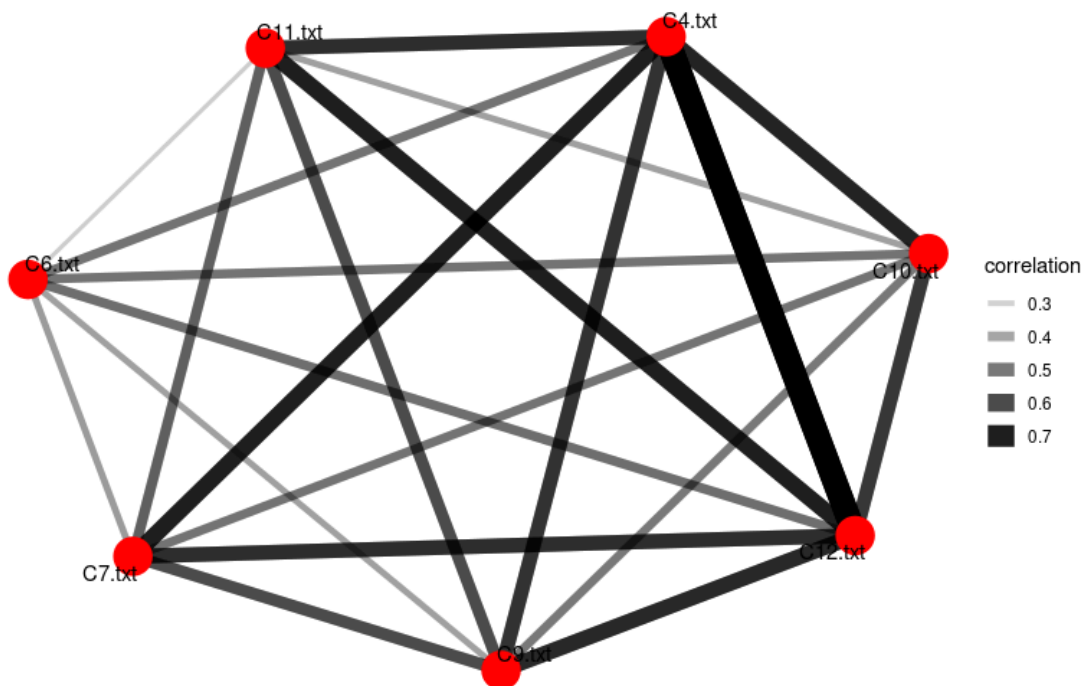
Após a exclusão de C2, C3 e C5 é possível verificar no gráfico representado na figura 2 que os valores para a correlação permanecem os mesmos do primeiro gráfico, se verifica também que a contribuição de C1 possui relação, ainda que baixa, com sete das oito pessoas em análise, bem como se verifica que C8 não está representado no referido gráfico, o que nos leva a inferir que o mesmo não apresentou nenhuma aderência de sua fala com as dos demais participantes da escuta social.

**Figura 2** – Gráfico de correlação das falas de nove pessoas, das 12, que participaram da escuta social do PPA 2020-2023 na região de integração do Guajará em 2019



Fonte – Elaboração: as autoras. SEPLAD/PA (2023).

**Figura 3** – Gráfico de correlação das oito pessoas, das 12, que participaram da escuta social do PPA 2020-2023 na região de integração do Guajará em 2019



Fonte: Elaboração: as autoras. SEPLAD/PA (2023).

No gráfico da figura 3 é possível verificar que a exclusão de C1 significou um pequeno aumento nos valores da correlação entre as falas dos demais participantes, bem como corroborou a leitura inicial de que a fala de C8 não possui aderência com as dos demais participantes, uma vez que o mesmo permanece ausente na representação gráfica.

**Quadro 1 – Contribuições da sociedade civil acolhidas e inseridas no PPA 2020-2023\***

MUNICÍPIO	PROGRAMA/AÇÃO
Belém	- Cultura/Fomento à Produção e Difusão Audiovisual; - Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade/Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba; - Saúde/Ação de Implementação da Rede de Atenção à Pessoa com deficiência; - Saúde/Ação de Requalificação de Estabelecimento de Saúde; - Trabalho, Emprego e Renda/Apoio a Abertura e Fortalecimento de Mercado**; - Trabalho, Emprego e Renda/Qualificação Social e Profissional; Apoio às Unidades Produtivas; Financiamento a Micros e Pequenos Empreendimentos;
Marituba	- Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade / Implantação da Infraestrutura do Sistema Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém.

Nota: \* Ao todo 12 pessoas físicas contribuíram com um total de 28 sugestões, sendo que nove foram efetivadas no PPA 2020-2023 por meio de Programas/Ação. \*\* Essa ação contempla três contribuições. Fonte: Elaboração: as autoras. SEPLAD/PA (2023).

No quadro 1 são apresentados os programas/ações do PPA 2020-2023 onde foram inseridas as nove contribuições acolhidas na audiência pública da região do Guajará, sendo que uma única contribuição repercutiu em três ações, a saber, “Qualificação Social e Profissional; Apoio às Unidades Produtivas; Financiamento a Micros e Pequenos Empreendimentos”.

Na análise de acompanhamento anual das demandas sociais incorporadas no PPA 2020-2023, disponibilizadas por meio do sistema SIGPLAN/PA na versão aberta à sociedade, se fez uso do banco de dados relacional SQLite, com as notações representadas no quadro 2:

**Quadro 2 – Álgebra relacional aplicada nos dados**

Álgebra Relacional	
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Fomento à Produção e Difusão Audiovisual”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Ação de Implementação da Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Apoio a Abertura e Fortalecimento de Mercados”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Qualificação Social e Profissional”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Apoio às Unidades Produtivas”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Financiamento a Micros e Pequenos Empreendimentos”.
$\sigma_{TODOS}$ $\pi_{AÇÃO}$ <small>(PLANPPA)</small>	Select* From PLANPPA

$\sigma_{\text{TODOS}}^{\pi_{\text{AÇÃO}}} \text{ (PLANPPA)}$	Where AÇÃO = “Ação de Requalificação de Estabelecimento de Saúde”. Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Macro drenagem da Bacia do Tucunduba”.
$\sigma_{\text{TODOS}}^{\pi_{\text{AÇÃO}}} \text{ (PLANPPA)}$	Select* From PLANPPA Where AÇÃO = “Implantação da Infraestrutura do Sistema Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém”.

Fonte – Elaboração: As autoras SIGPLAN/SEPLAD (2023).

Para a ação “Fomento à Produção e Difusão Audiovisual” é possível verificar que do total planejado para a meta física dos quatro anos do PPA 2020-2023, que foi 226 unidades de projetos atendidos, foi realizada, até a data da consulta no SIGPLAN/PA (27.9.23), apenas 24 unidades, o que equivale a 10,62% de execução física, e foi executado 22,89% do valor financeiro previsto (quadro 3).

**Quadro 3** – Resultado da aplicação da pesquisa “Fomento à Produção e Difusão Audiovisual” no SQLite.

Programa	Ação	Produto	MFP	MFR	MFIMP	MFINR
Cultura	F.P.D.A.	Pessoa Atendida (Un)	226	24	3.610.154,00	826.278,40
Saúde	I.R.A.P.D.	Pessoa Atendida (Un)	142.382	64.856	18.077.418,00	9.625.051,59
	R.E.S.	Estabelecimento Requalificado (Un)	74	34	317.463.806,00	222.422.431,92
T.E.R.	A.A.F.M.	Empreendimento Atendido (Un)	2.240	2.132	821.117,00	57.013,64
	Q.S.P.	Pessoa Qualificada (Un)	1.875	7.545	4.815.080,00	32.340.723,41
	A.U.P.	Empreendimento Apoiado (Un)	24	23	260.004,00	21289,33
	F.M.P.E.	Empreendimento Financiado (Un)	2591	4204	12.487.142,00	19.269.195,08
D.U.H.S.M.	M.B.T.	Obra Executada (Prc)	85*	98*	165.196.617,00	353.278.756,78
	I.I.S.I.O. R.M.B.	Infraestrutura Implantada (Prc)	70*	40*	1.098.942.450,00	275.967.537,78

Nota: MFP = meta física planejada; MFR = meta física realizada; MFIMP = meta financeira planejada; MFINR = meta financeira realizada. T.R.E. = Trabalho, Emprego e Renda; D.U.H.S.M. = Desenvolvimento Urbano, Habitação, Saneamento e Mobilidade; F.P.D.A. = Fomento à Produção e Difusão Audiovisual; I.R.A.P.D. = Implementação da Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência; R.E.S. = Requalificação de Estabelecimento de Saúde; A.A.F.M. = Apoio à Abertura e Fortalecimento de Mercados; Q.S.P. = Qualificação Social e Profissional; A.U.P. = Apoio às Unidades Produtivas; F.M.P.E. = Financiamento a Micros e Pequenos Empreendimentos; M.B.T. = Macro drenagem da Bacia do Tucunduba; I.I.S.I.O.R.M.B. = Implantação da Infraestrutura do Sistema Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém. \* Ações que possuem seus resultados em percentual, resolveu-se adotar como referência o valor para o ano de 2022, por se tratar de uma informação já consolidada, bem como para esta situação se adotou como fonte o

volume I do Relatório Anual de Avaliação do PPA – Exercício 2022 produzido pela SEPLAD (2023). Fonte: Elaboração: As autoras. SIGPLAN/SEPLAD (2023).

No quadro 3 se verifica ainda que para a ação “Macrodrenagem da Bacia do Tucunduba” o valor financeiro total executado, até a data da consulta no SIGPLAN/PA (27.9.23), foi de aproximadamente duas vezes o que estava previsto, bem como é possível identificar que o percentual de execução física anual realizada ultrapassou o que foi planejado.

Para a Implantação da Infraestrutura do Sistema Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém o realizado em 2022 foi um pouco mais da metade do planejado. E a implementação da Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência, bem como a Requalificação de Estabelecimento de Saúde estavam até a data de referência (27.9.23) com execução abaixo de 50% do planejado para o ano de 2023 (quadro 3).

E a ação Qualificação Social e Profissional obteve execução física de pouco mais de 402% em relação ao planejado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo a democracia um regime político em que o povo é soberano, em que o Estado é um instrumento do povo, e em que as decisões políticas devem estar em conformidade com o desejo do povo, nada mais democrático do que no planejamento de governo para o intervalo de quatro anos haja a oportunidade da sociedade civil se manifestar diretamente.

Os resultados do presente estudo corroboram a importância dessa participação social para o processo democrático, uma vez que restou evidenciado a contribuição relevante dos participantes para o recorte em análise, região de integração do Guajará, onde doze pessoas se manifestaram por meio de 28 sugestões, tendo sido incorporadas nove no PPA 2020-2023. Importante destacar resultado de correlação entre as falas dos participantes ocorridas na escuta social.

Os resultados apresentados demonstraram a participação da sociedade da região de integração Guajará, que inclusive tiveram suas contribuições acolhidas e inseridas no PPA 2020-2023 do governo do estado do Pará, o que vai de encontro a Pinheiro e Cançado (2014) que argumentaram que a falta de participação pública estaria relacionado ao desinteresse da população.

O estudo não teve a pretensão de esgotar o assunto, pelo contrário é possível aprofundá-lo com inserção de outras categorias de análise, bem como com a ampliação do recorte populacional, refinamento do algoritmo de análise de correlação, dentre outras possibilidades.

## 6 REFERÊNCIAS

GADOTTI, M., 2014. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação.** In: Conferencia Nacional de Educação, 2014.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, V. R. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília. Vol. 3, nº 1, 2013, p. 24-43. Disponível em:

[https://mail.assecorsindical.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo\\_vol3\\_num1\\_participacao\\_social\\_nos\\_planos.pdf](https://mail.assecorsindical.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo_vol3_num1_participacao_social_nos_planos.pdf). Acesso em 25 set. 2023.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Plano Plurianual – PPA. Pará: SEPLAD, 2023. Disponível em: [<https://seplad.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa/>]. Acesso em: 25 set. 2023.

PARÁ (Estado). Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará. SIGPLAN – Transparência Pública. Pará: PRODEPA, 2023. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sigplan/transparencia/>. Acesso em: 27 set. 2023.

PINHEIRO, L. S. e CANÇADO, A. C. “**Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local**”. Administração Pública e Gestão Social, 6(1), jan-mar 2014, 19-26.

SOUZA, D. A. G. de, LIMA, F. de O. **A participação popular na elaboração do PPA do município de Volta Redonda para os anos 2018-2021**. 2018. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2018.