

**LAIZE ALMEIDA DE OLIVEIRA**  
(ORGANIZADORA)

**DO**

**PÚBLICO  
AO PÚBLICO**

**INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM  
CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS**

EDITORA INOVAR

# **DO PÚBLICO AO PÚBLICO: INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**



Laize Almeida de Oliveira

# **DO PÚBLICO AO PÚBLICO: INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

## **Copyright © dos autores**

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos dos autores e autoras.

---

**Laize Almeida de Oliveira (Organizadora).**

**Do público ao público: iniciação científica em ciências sociais aplicadas.** Campo Grande: Editora Inovar, 2020. 143p.

ISBN: 978-65-80476-55-8.

DOI: <https://doi.org/10.36926/editorainovar-978-65-80476-55-8>

1. Ciências Sociais. 2. Iniciação Científica. 3. Pesquisa. 4. Gestão Pública. 5. Autores.  
I. Título.

CDD – 300

---

**Os conteúdos dos capítulos são de responsabilidades dos autores e autoras.**

## **Conselho Científico da Editora Inovar:**

Franchys Marizethe Nascimento Santana (UFMS/Brasil); Jucimara Silva Rojas (UFMS/Brasil); Katyuscia Oshiro (RHEMA Educação/Brasil); Maria Cristina Neves de Azevedo (UFOP/Brasil); Ordália Alves de Almeida (UFMS/Brasil); Otília Maria Alves da Nóbrega Alberto Dantas (UnB/Brasil).

**Editora Inovar**  
[www.editorainovar.com.br](http://www.editorainovar.com.br)  
79002-401 - Campo Grande – MS  
2020

## DEDICATÓRIA

*Dedico este livro aos meus professores do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UNIFESSPA campus de Rondon do Pará. Trabalhei com muitos e de cada um pude extrair um pouco de conhecimento, foi o que contribuiu de forma efetiva para minha formação acadêmica. Dedico aos que acharam que eu seria apenas uma discente “barulhenta”, mas também aos que vibravam com minhas pequenas conquistas, vocês me ensinaram o valor que têm um professor na vida de um discente. De forma especial dedico à mulher que sempre esteve comigo, muitas vezes sem entender minhas tristezas e também minhas alegrias, mas em nenhum momento deixou de acreditar que eu seria capaz de chegar aonde meus sonhos me levassem, à minha mãe a quem amo sem medidas. Aos meus irmãos também que sempre me ajudam nos meus sonhos loucos.*

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AGRADECIMENTO</b>                                                                                                                                     | <b>8</b>  |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>Capítulo 1</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>SISTEMA DE OUVIDORIA COMO CANAL DE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E ESTADO DE SÃO PAULO</b> | <b>9</b>  |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Ciro André de Lima Campão</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Andréa de Lima Ferreira Novais</i>                                                                                                                    |           |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>CAPÍTULO 2</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>MITIGAÇÃO DE RISCOS: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS QUE ATUAM NA FUNÇÃO DE CONTROLADOR INTERNO NO SUDESTE DO PARÁ</b>         | <b>19</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Maiara Costa Roldão</i>                                                                                                                               |           |
| <i>Arnaldo Ferreira Rocha</i>                                                                                                                            |           |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>CAPÍTULO 3</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A FOME: O Programa Bolsa Família (PBF) como Estratégia de Superação à Pobreza</b>                                       | <b>36</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Liliane Moreira Barroso</i>                                                                                                                           |           |
| <i>Romário dos Santos Silva</i>                                                                                                                          |           |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>CAPÍTULO 4</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>ESTUDO DO PERFIL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL-MEI EM UM MUNICÍPIO AMAZÔNICO COM ANÁLISE DE DADOS</b>                                               | <b>55</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Janival Ferreira Abreu</i>                                                                                                                            |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>                                                                                                                         |           |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>CAPÍTULO 5</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>ACCOUNTABILITY NA AMAZÔNIA ORIENTAL E OS INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA</b>                                                                     | <b>73</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Marcilene Feitosa Araújo</i>                                                                                                                          |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Norberto Ferreira Rocha</i>                                                                                                                           |           |
| <br>                                                                                                                                                     |           |
| <b>CAPÍTULO 6</b>                                                                                                                                        |           |
| <b>ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO MEIO DE CONTROLE SOCIAL</b>                                                                          | <b>90</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira;</i>                                                                                                                        |           |
| <i>Gabriel Moraes de Outeiro;</i>                                                                                                                        |           |
| <i>Ciro André de Lima Campão</i>                                                                                                                         |           |
| <i>Maiara Costa Roldão</i>                                                                                                                               |           |

|                                                                                                                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPÍTULO 7</b><br><b>A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO DAS FINANÇAS DE UM MUNICÍPIO DO SUDESTE PARAENSE</b>                                            | <b>96</b>  |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i><br><i>Gabriel Moraes de Outeiro</i><br><i>Maiara Costa Roldão</i>                                                                        |            |
| <b>CAPÍTULO 8</b><br><b>UNIVERSITÁRIO POR UM DIA: O PRIMEIRO CONTATO DE ALUNOS DE ENSINO MÉDIO DE ESCOLAS PÚBLICAS COM A UNIVERSIDADE</b>                                 | <b>115</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i><br><i>Marcilene Feitosa Araújo</i>                                                                                                       |            |
| <b>CAPÍTULO 9</b><br><b>EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO FORMAL COMO PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS EM ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA NO SUDESTE DO PARÁ</b> | <b>122</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i><br><i>Marcilene Feitosa Araújo</i><br><i>Gabriel Moraes Outeiro</i>                                                                      |            |
| <b>CAPÍTULO 10</b><br><b>O CUSTO SOCIAL DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA: Da Lava-Jato ao caso da Refinaria de Cartagena</b>                                                | <b>124</b> |
| <i>Laize Almeida de Oliveira</i><br><i>Norberto Ferreira Rocha</i><br><i>Marcilene Feitosa Araújo</i>                                                                     |            |
| <b>SOBRE A AUTORA</b>                                                                                                                                                     | <b>141</b> |

## AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente à quem me deu a vida, Deus, à quem aprendi amar e depositar minha fé. À minha família que comigo sempre está. Aos muitos colaboradores na caminhada acadêmica, discentes e professores. Um agradecimento especial a professora Marcilene, quem primeiro me ensinou a escrita científica, e é quem sempre falo que pegou em minha mão como se ensina a alfabetizar, posso dizer que me alfabetizou na iniciação científica. Ao professor Gabriel meu orientador, que conseguiu captar que minha mente é louca e passeia por muitos campos do conhecimento, mas também me puxa para realidade, seus incentivos e apoio me deram suporte para chegar nesta etapa da vida. Ao professor Norberto à quem dedico minha admiração como pessoa pela integridade e exemplo de determinação. Aos colegas de trabalho que suportam uma colega viciada em congressos acadêmicos e sempre se alegram com meu retorno. Aos meus amigos que entedem minha ausência quando me recolho para estudar

## Capítulo 1

# SISTEMA DE OUVIDORIA COMO CANAL DE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E ESTADO DE SÃO PAULO

*Laize Almeida de Oliveira*  
*Gabriel Moraes de Outeiro*  
*Ciro André de Lima Campão*  
*Andréa de Lima Ferreira Novais*

**Resumo:** O maior desafio para a administração pública em tempos de transparência é reconhecer o cidadão como instrumento que auxilia no controle social. A grande inovação está em compreender que o cidadão é um usuário dos serviços públicos e, por isso, o governo tem procurado utilizar ferramentas para inseri-lo neste contexto. O presente estudo tem por objetivo identificar o perfil do usuário do sistema de ouvidoria, qual a característica que predomina no cidadão que faz uso deste meio de comunicação. Para tanto, observa-se por meios quantitativos uma comparação feita quanto as manifestações de ouvidorias dos Estados do Pará e Estado de São Paulo na base de dados do sistema de ouvidoria do governo federal e-ouv. A utilização do sistema de ouvidoria é a forma mais efetiva de manifestação do cidadão, ao utilizá-lo o cidadão está contribuindo para disseminação da cultura de Transparência. Ao final espera-se que os sistemas de ouvidorias possam ser utilizados para fins de aproximação do cidadão a administração pública, possibilitando a inserção do cidadão na tomada de decisões do município.

**Palavras-chave:** Ouvidoria Pública. Comunicação. Transparência.

## 1. Introdução

A ouvidoria pública apresenta-se como o principal canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública. Dada sua importância no processo de democratização das informações, faz-se necessário a disseminação deste conceito pouco usual por parte da população. Um cidadão que se utiliza da ouvidoria pública para fazer sua solicitação; uma denúncia; apresentar uma reclamação; um elogio e até mesmo uma sugestão, necessita muito mais que de um bom atendimento, é preciso ser compreendido e sua demanda respondida de forma efetiva.

A ouvidoria pública neste sentido, faz-se relevante por ser um canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública, pois é o meio que possibilita todo cidadão realizar suas manifestações. Tornando-se instrumento eficaz de proteção e busca de

efetividade da gestão pública por meio do controle social, tornando o cidadão parte do processo de democratização de informações públicas e controle participativo. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 910).

A verdadeira definição aplicada a comunicação nas organizações é de que a ouvidoria é o canal de comunicação entre o cidadão e a gestão pública, um intercâmbio de experiências que interliga o meio externo ao interno, proporcionando ao usuário respostas a demandas solicitadas (BRAZ; VARÃO, 2012, p.72).

Dessa forma busca-se analisar a ouvidoria como canal de comunicação entre a sociedade e o poder público, apresentar as características dos cidadãos que utilizam o sistema de ouvidoria e suas principais demandas no serviço público. Tal estudo é relevante para compreensão e auxílio da implementação de sistemas de ouvidorias municipais, para que os cidadãos cientes de seus direitos procurem na ouvidoria um canal que o aproxime da administração pública.

## **2. Materiais e Métodos**

Para o desenvolvimento deste artigo foi utilizada modalidade de pesquisa teórica e bibliográfica, embasada em recentes artigos e a luz da Constituição Federal de 1988, além de outras legislações. Para alcance do objetivo proposto foi feito pesquisa exploratória a fim de propiciar mais afinidade acerca dos sistemas de ouvidorias e demonstrar ao final a relevância da participação do cidadão quanto à utilização do sistema de ouvidorias como canal de comunicação. Foi realizado coleta de dados através do Programa Sala das Ouvidorias da Controladoria Geral da União-CGU, que tem como objetivo organizar as inúmeras manifestações que a administração pública recebe diariamente dos cidadãos acerca da qualidade dos programas e serviços públicos prestados. As informações utilizadas pela sala das ouvidorias são colhidas exclusivamente pelo sistema de ouvidoria pública E-ouv.

### 3. Referencial Teórico

#### 3.1 Transparência Ativa na Ouvidoria

Ao longo dos anos a ouvidoria vem encontrando espaço, no entanto, por volta dos anos 70 o cenário político brasileiro não permitia a efetivação do que é de fato a ouvidoria, pois era uma época em que pouco havia participação popular e controle social. (MENEZES, 2015, p. 14).

A ouvidoria é um importante canal de comunicação responsável pela busca de soluções das demandas do cidadão; seu principal papel é atuar de forma a contribuir diretamente no processo de controle social e busca de mecanismos de políticas públicas (OGU, 2012a).

A transparência ativa nada mais é do que a divulgação de informações públicas, sem que haja previamente uma solicitação, utilizando-se de meios como a internet. Como exemplo pode-se citar o acesso a informação de dados abertos e os portais da transparência dos órgãos públicos. (Manual LAI, 2013)

Sendo assim, com a divulgação dos dados de modo espontâneo a administração pública economizaria tempo e recursos no acesso às informações, possibilitando uma maior procura por parte do cidadão e evitaria o acúmulo de pedidos de acesso semelhantes.

Contudo, toda a Lei de Acesso a Informação suscita iniciativas de transparência. Entretanto, os artigos da Lei de Acesso a Informação-LAI nº 12.527/11 que mais fazem menção a estas iniciativas de Transparência Ativa são:

*Art. 3º. “Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se 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:*

*(...)*

*II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*

*(...)*

*Art. 8º. “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.*

### 3.2 Transparência Passiva na Ouvidoria

É a forma efetiva de disponibilização das informações públicas, decorrente das solicitações de uma pessoa física ou jurídica. O SIC físico do órgão é um exemplo claro do cumprimento desta normativa estabelecida em lei, pois possibilita ao cidadão obter respostas as suas solicitações, assim como o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao cidadão), ambos buscam levar as informações ao requerente de forma sucinta. (Manual LAI, 2013).

A Lei de Acesso a Informação estabelece alguns parâmetros para implantação de mecanismos de transparência passiva tais como: Sic (Serviço de Informações ao Cidadão; local de fácil acesso com uma identificação coesa, disponibilização de números de telefones e endereço de e-mail, bem como que haja servidor devidamente capacitado para atendimento ao cidadão (Manual LAI, 2013).

Para obter um serviço de qualidade é preciso analisar alguns fatores tais como: tranquilidade, cortesia, credibilidade etc. O atendimento para a efetivação de uma transparência passiva é o canal principal, o meio que levará o cidadão a sentir-se aberto a realizar o pedido de informação que deseja (CARVALHO e PALADINI, 2012).

A capacitação dos servidores que estarão diretamente envolvidos com o cumprimento da LAI é, o ponto essencial na eficácia deste processo de transformação da cultura de transparência. Servidores sem capacitação podem cometer erros, facilmente evitáveis por meio de um conhecimento adquirido antecipadamente a concretude dos serviços (Manual LAI 2013).

Com a criação da LAI a capacitação dos servidores no Governo Federal ficou a cargo da Controladoria Geral da União-CGU, com o objetivo de capacitar os servidores públicos, a fim de instruí-los quanto ao cumprimento da Lei, no recebimento das primeiras

solicitações do cidadão, respondendo e cuidando do bom atendimento deste cidadão, não deixando de responde-los, para que a Lei não entrasse em descrédito (Manual LAI 2013).

### **3.3 Sistema de Serviços públicos: E-ouv municípios**

O governo brasileiro vem desenvolvendo ações estruturantes que possibilitem a ampliação da oferta de serviços digitais, e dentre elas destaca-se a Estratégia de Governança Digital (EGD), publicada por meio da Portaria nº 68/MP, de 07 de março de 2016. A EGD define metas, indicadores e iniciativas para implementação da Política de Governança Digital (Decreto 8.638/16), distribuídas em três pilares: (I) acesso à informação; (II) prestação de serviços; e (III) participação social. A Plataforma de Cidadania Digital é o instrumento central da implementação do pilar de prestação de serviços da EGD e foi formalizada pelo Decreto n' 8.936/16. (Decreto 8.936/16 Ministério da Transparência.

O E-ouv é um Sistema Online que possibilita qualquer órgão da administração pública instituir canais de atendimento, análise e respostas as manifestações feitas pelo cidadão, principal usuário dos serviços públicos. O sistema é oferecido por meio de adesão ao Programa de Fortalecimento de Ouvidoria –PROFOT (CGU 2017).

Desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, o sistema não requer do órgão ou entidade aderente qualquer tipo de instalação, já que se trata de uma plataforma web gratuita. Caberá à Ouvidoria-Geral da União, da CGU, disponibilizar, gerir, atualizar e manter o sistema e-Ouv Municípios.

O modelo de Sistema tem por principal finalidade a incorporação de inovações tecnológicas da informação e comunicação, que contribuem para garantir e aproximar a sociedade a Administração Pública (CGU 2017).

**Quadro1:** Serviços Públicos Prioritários: ferramentas que auxiliam os gestores a estimular o cidadão no exercício do controle social.

| Nome do Serviço         | Público-alvo | Unidade Responsável                                      | Descrição do Serviço                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------|--------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| e-OUV                   | Cidadão      | Ouvidoria-Geral da União/CGU                             | O e-OUV é um sistema para encaminhamento de manifestações (denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios) a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Está disponível na Internet e funciona 24 horas.                                                                                                                                    |
| e-SIC                   | Cidadão      | Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção/CGU | O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa física ou Jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia. |
| Portal da Transparência | Cidadão      | Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção/CGU | Ferramenta de transparência ativa que permite que o cidadão acompanhe despesas, receitas, empenhos, convênios, sanções, pagamentos a servidores e outras informações que envolvam recursos públicos do Poder Executivo Federal.                                                                                                                            |

**Fonte:** Controladoria Geral da União.

#### 4. Resultados e Discussão

Foi analisado as manifestações de ouvidoria nos municípios do Estado de São Paulo região Sudeste do País, no período de janeiro a julho de 2017. Ouve um total de 6.900 manifestações cerca de 349 cidadãos foram atendidos entre 92 ouvidorias. Conforme demonstrado na tabela destas manifestações, 56,5% foram de reclamação; 31,4% solicitação;

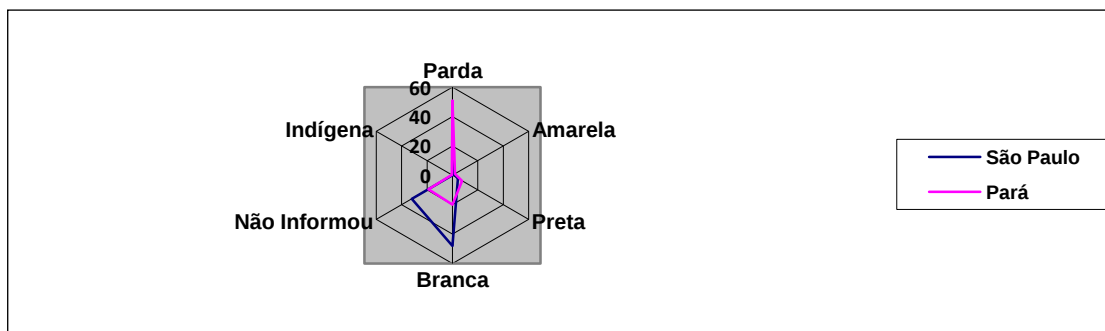
8,21% denúncia; 3,1% sugestão e 0,8% elogio. Em uma média de tempo de atendimento de 19, 92 dias. Quando analisado as manifestações de ouvidoria nos municípios do Estado do Pará região norte do País, no mesmo período verifica-se que houve um total de 519 manifestações, cerca de 41 cidadãos foram atendidos entre 33 ouvidorias. Destas manifestações 43% foram de reclamação; 33,99% solicitação; 19,39% denúncia, 2,7% sugestão e 1,2% elogio. Em uma média de tempo de atendimento de 22,23 dias. Deste modo, o número de pedido é menor porque indica menor participação da população paraense, pois está menos preparada para dar respostas pois demora mais, o que exige atuação e políticas públicas por parte dos entes municipais paraenses e do Estado do Pará para aumentar a participação popular e para atender de forma mais célere os questionamentos da população.

**Tabela 1:** percentual de manifestações de ouvidoria realizado pelos municípios do Estado do Pará e São Paulo no período de 01/01 a 31/07/2017.

| Estado           | Manifestações de Ouvidoria |          |            |             |          |
|------------------|----------------------------|----------|------------|-------------|----------|
|                  | Elogio                     | Sugestão | Reclamação | Solicitação | Denúncia |
| <b>São Paulo</b> | 0,8%                       | 3,1%     | 56,5%      | 31,4%       | 8,21%    |
| <b>Pará</b>      | 1,2%                       | 2,7%     | 43%        | 33,99%      | 19,39%   |

**Fonte:** Dados da pesquisa

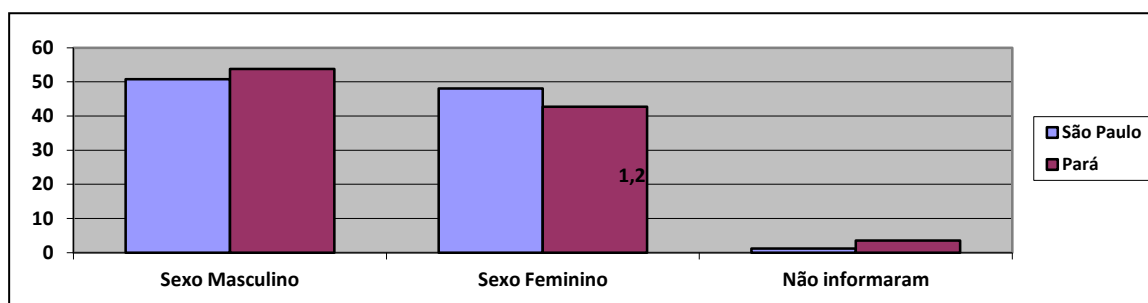
**Gráfico 1:** Perfil do cidadão que utiliza o sistema de ouvidoria e-ouv para fazer suas manifestações ao poder público, caracterizado pela cor.



**Fonte:** elaborado pelos autores.

Ao serem analisados os dados dos cidadãos dos municípios do Estado de São Paulo, quanto ao seu perfil, com fator determinante a cor, verifica-se que as manifestações foram realizadas por cidadãos de cor branca 48,1%; 32 % não informaram a cor; 14 % de cor parda e 4,4% de cor preta e 1,5% de cor amarela. Nos municípios do Estado do Pará as manifestações de ouvidoria foram realizadas por cidadãos 51% era de cor parda; 20% de cor branca; 19% não informaram; 7,5% de cor preta; 2% de cor amarela e 0,5% indígena.

**Gráfico 2:** Perfil do cidadão que utilizou o sistema de ouvidoria e-ouv, para registrar suas manifestações, caracterizado pelo gênero.



**Fonte:** elaborado pelos autores.

Dos cidadãos dos municípios do Estado de São Paulo que utilizaram a Ouvidoria 50,8% era do sexo masculino; 48% do sexo feminino e 1,2% não informaram o sexo. Enquanto que nos municípios do Estado do Pará os cidadãos que utilizaram a Ouvidoria 53,8% era do sexo masculino; 42,7% do sexo feminino e 3,5% não informaram.

## 5 Considerações Finais

Diante do estudo informado observa-se que os municípios do Estado do Pará em comparação aos municípios do Estado de São Paulo possui praticamente a mesma linha de manifestação por parte das demandas do cidadão, com uma predominância de acesso por parte do sexo masculino um percentual de 53,8% , podendo destacar ainda, um maior número de acesso por pessoas de cor parda cerca de 51%, pois se trata de uma região amazônica com predominância de pessoas desta cor. E em relação as respostas dadas as manifestações há uma diferença entre os dois Estados, onde o Estado do Pará possui uma demanda bem menor ao Estado de São Paulo, e têm a maior média de dias para

atendimento, em média 22,23 dias, colocando o Estado em um padrão de descumprimento à Lei 12.527/11 Lei de Acesso a Informação (LAI), que estabelece 20 dias para respostas das manifestações. Espera-se que com os resultados obtidos possa incentivar o acesso por parte dos cidadãos aos sistemas de Ouvidoria Pública para registrar suas manifestações, como pressuposto de se obter uma sociedade mais participativa no processo de Fiscalização, Controle Social e Transparência Pública. Conhecendo o perfil do usuário do sistema de Ouvidoria poderemos identificar os gargalos que impossibilitam o cidadão de utilizá-los como meio de comunicação eficaz entre o cidadão e a Administração Pública e, assim verificar o perfil do usuário de acordo com a demanda apresentada.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. Leiº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso a informação, Brasília, DF. Disponível em: Acesso em: 18 de agosto de 2017.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 05 de novembro de 2014. Ouvidoria Geral da União da Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, nov 2014.

BRASIL. **Constituição, 1988.** art. 37, §3º.

BRAZ, A.; VARÃO, R. **O papel das ouvidorias na comunicação organizacional.** In: IASBECK, Luiz Carlos (org.). Ouvidoria: mídia organizacional. Porto Alegre: Editora Sulina, 2012. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 11º Relatório Trimestral da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça: julho a setembro de 2012. Disponível em: Acesso em: 12 de agosto 2013.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. **Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento 638 uma cultura democrática no Brasil.** Revista Jurídica (FIC), v. 01, 2014. Disponível em: Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: Acesso em: 28 agos. 2017.

OGU – OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo.** Coleção Ouvidoria Geral da União, v. 1, 5ª ed., revisada e atualizada. Brasília-DF. 2012a. disponível em: Acesso em: 22 agos. 2017.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade: teoria e prática.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant. **O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário** - SP 196 Revista do Serviço Público Brasília 65 (2): 185-198 abr/jun 2014.

## CAPÍTULO 2

### MITIGAÇÃO DE RISCOS: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS QUE ATUAM NA FUNÇÃO DE CONTROLADOR INTERNO NO SUDESTE DO PARÁ

*Laize Almeida de Oliveira*

*Gabriel Moraes de Outeiro*

*Maiara Costa Roldão*

*Arnaldo Ferreira Rocha*

**Resumo:** O controle interno tem um relevante papel para a administração pública, ferramenta eficaz para diminuir os riscos. Assim o objetivo deste estudo foi identificar a percepção dos servidores que atuam na função de controlador interno e sua importância para mitigação de riscos dos municípios da mesorregião Sudeste do Pará. Trabalhou-se uma pesquisa de caráter qualitativo por meio de um roteiro de entrevista estruturada composta por 10 questões, realizadas com os Coordenadores das Unidades de Controle Interno. Com duração de aproximadamente 40 (quarenta) minutos e ocorreram entre os meses de março a agosto de 2018. Foram extraídos dados do site oficial e portal da transparência dos 39 municípios que compõe a mesorregião sudeste do Pará. Os resultados apontaram que apenas 10 (dez) municípios possuem no cargo de controlador interno servidores efetivos. Dentre os quais 19 (dezenove) possuem ensino superior. Dos municípios pesquisados 23 (vinte e três) possuem servidores com um ano ocupando o cargo.

**Palavras-Chave:** *Accountability*. Controle Interno. Gestão de Riscos. Sudeste Paraense.

#### 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF) nos seus artigos 31, 70 e 74 menciona de forma indireta sobre o que é o Controle Interno sendo este responsável por fiscalizar o município nas áreas: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, observando os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, CF).

Logo, ao sistema de controle interno deve ser assegurada autonomia no desempenho de suas atribuições, destacando-se ainda que, este deverá ser criado mediante lei municipal, sendo permitida a emissão de instruções normativas, para fins de padronização e esclarecimento de dúvidas no âmbito da administração pública municipal.

Diante do exposto, surgiu a motivação para as seguintes questões de pesquisa:

Q1: Qual o papel do controle interno no processo de *accountability* dos municípios da mesorregião sudeste do Pará? Q2: O Controle Interno contribui para mitigação de riscos na administração pública municipal?

Para responder as questões de pesquisa propostas foram realizadas entrevistas de forma qualitativa com os Coordenadores das Unidades de Controle Interno de (10) dez municípios da mesorregião sudeste do Pará, bem como, buscou-se responder por meio de pesquisa (dados secundários) realizada em busca no site oficial e portal da transparência dos 39 (trinta e nove) municípios que compõe a mesorregião sudeste do Pará no período de março a julho de 2018.

Estabeleceu como proposições que: P1: O papel exercido pelo controle interno na Administração Pública municipal é de extrema relevância para assegurar a eficiência da prestação de contas (*accountability*) municipal. P2: A autonomia dada ao controle interno é um importante instrumento de confiabilidade para minimização dos riscos à gestão municipal.

Desta forma, este estudo se justifica devido ao relevante papel exercido pelo controle interno, para a Administração Pública municipal, especialmente na observação das ações exercidas pelos gestores, com o objetivo de assegurar a arrecadação de receitas e prestação de contas eficiente, buscando evitar irregularidades, tornando-se assim uma ferramenta eficaz para diminuir os riscos inerentes da má gestão pública.

Nesse passo o presente estudo tem como objetivo identificar a percepção dos servidores que atuam na função de controlador interno e sua importância para mitigação de riscos dos municípios da mesorregião Sudeste do Pará.

Os resultados esperados estão voltados para a compreensão do papel exercido pelo controle interno dentro da gestão pública municipal, sendo o responsável pela fiscalização dos recursos públicos, e análise da sua importância para mitigação dos riscos instrumento de *accountability*, uma vez que este termo faz menção à prestação de contas, tendo em seu aspecto o gerenciamento e responsabilização das ações dos gestores públicos.

Assim, a discussão deste trabalho concentra-se inicialmente nas temáticas: o papel do controle interno, *accountability* na gestão pública e gestão de riscos no setor público. A partir dessa reflexão teórica, parte-se para a apresentação das definições metodológicas e a apresentação e análise dos resultados da pesquisa, para que se possa então, apresentar as considerações finais do estudo.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 *Accountability* e o Controle Interno na Gestão Pública

Quanto à *Accountability*, é o elo na relação entre o gestor público e a sociedade civil. Um aspecto relevante a ser enfatizado é que cabe ao gestor público, administrar bens pertencentes à coletividade e, desse modo, deve este prestar contas. Além de ser responsável pelos seus atos, deve também atender os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pois responde por todos eles, princípios estes que deverão ser observados em todos os tipos de sistemas de *accountability* (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2017).

De acordo com a Instrução Normativa conjunta nº 001/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União-CGU, o termo *accountability* se refere ao:

IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (...)conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

Buscando elucidar o conceito de *accountability*, O'Donnel(1998) discorre sobre a importância de que há, portanto, três tipos de responsabilização exercida pelo gestor público: *Accountability Horizontal*, *Accountability Vertical* e *Accountability Societal*.

*Accountability horizontal* parte do princípio de que há uma participação mútua na fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), podendo esta ser exercida por meio de

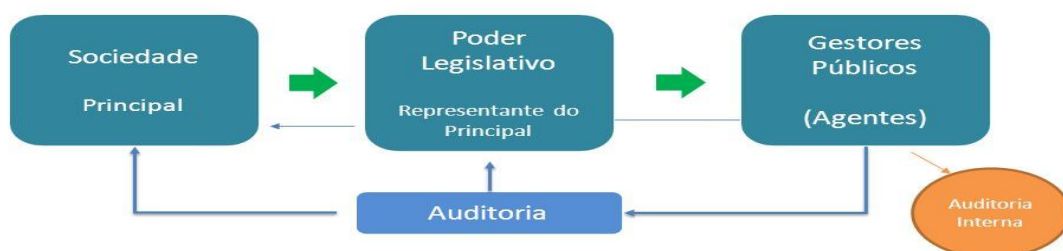
outros órgãos governamentais que supervisiona o poder público, como por exemplo o papel de fiscalização exercido pelos tribunais de contas (O'DONNEL, 1998).

No que tange à *accountability vertical*, define-se por ser de responsabilidade do cidadão o poder de fiscalização por meio das eleições, que tem o poder de punir ou premiar os agentes políticos, a qual ocorre em tempos em tempos. Para tanto, as eleições tornam-se um eixo fundamental na avaliação de desempenho dos governantes, pois é por meio dela que a sociedade faz avaliação dos mesmos (O'DONNEL, 1998).

Portanto, o aprimoramento da *accountability societal* tem sido um relevante instrumento no combate a corrupção no cenário brasileiro. O envolvimento dos cidadãos em conferências, conselhos e em outros órgãos colegiados, faz com que, a sociedade fique mais informada, atenta se os governantes estão de fato cumprindo com o propósito público (FIGUEIRAS, 2011).

Assim, a participação popular no processo de prestação de contas contribui para que a responsabilização do gestor público seja mais transparente, evidenciando a relevância do papel do controle interno para a mitigação dos riscos, pois as atividades exercidas mediante técnicas de auditoria e fiscalização, contribuem em conjunto com o controle externo na fiscalização dos atos da gestão municipal, trabalhando em consonância viabilizando o alcance dos objetivos do sistema, como demonstrado na figura 1.

**Figura 1:** Relação de *accountability* com a gestão pública.



**Fonte:** Tribunal de Contas do Estado do Pará, 2017.

A fiscalização à gestão municipal perpassa por diversas instâncias e níveis, partindo da sociedade civil, de órgãos governamentais e de forma interna pelos próprios agentes públicos, podendo ser exercido pela figura do auditor interno, bem como, pelo controle

interno, ambos exercendo um papel de relevância e parceria mútua para diminuição dos riscos.

Assim, o contexto histórico do controle interno na Administração Pública teve seu marco inicial após a publicação da Lei nº 4.320/64, a qual foi responsável pela introdução das expressões controle interno e controle externo, assim como a definição para as competências do exercício daquelas atividades. Quanto ao Poder Executivo, ele foi dotado de controle interno próprio e ao Poder Legislativo foi conferido o seu externo (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005).

No que tange à Constituição Federal de 1988, seu artigo 74 determina aos três Poderes que mantenham o controle interno e não apenas o Poder Executivo. O que legitima a atuação na Administração Pública permitindo além da atribuição de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, mas também de avaliar os resultados obtidos referentes aos programas de governo, dentro do que prescreve os critérios de eficácia e eficiência (BERNARDONI; CRUZ, 2010).

Quanto à legislação, é preponderante a ênfase quanto à atuação do controle interno dada a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Para Lima (2012), essa lei fortalece a importância do controle interno ao exigir a publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, além de determinar acompanhamento e a fiscalização dessas informações.

Assim como dispõe a Instrução Normativa Conjunta do Ministério Público e Controladoria Geral da União de nº 001/2016, que menciona em seu art. 3º que:

IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, art. 3º [...] a definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Para tanto, Silva (2013) em seus estudos evidenciou que o controle interno é um mecanismo que proporciona à Administração Pública informações para assegurar o bom gerenciamento de seus interesses, garantindo a integridade do patrimônio público assim como a verificação da conformidade dos atos praticados pelo Poder Público.

Deste modo, para assegurar efetividade no processo e garantir integridade a IN conjunta MP/CGU estabelece em seu art. 5º que:

IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, art. 5º Os controles internos da gestão não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização. Essas ações se dão em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização.

Ao observar estas diretrizes verifica-se que na esfera municipal, assim como na federal o controle interno é um sistema integrado de apoio ao controle externo, na fiscalização do poder executivo municipal como assim determina a CF de 1988. Pode-se verificar no quadro 1 os objetivos determinados pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI e pela Constituição Federal de 1988 no que se refere as finalidades atribuídas ao controle interno.

**Quadro 1:** Controle Interno: Objetivos conforme a INTOSAI e as finalidades definidas na Constituição Federal de 1988

| <b>Conceito de Controle Interno segundo a INTOSAI</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Constituição Federal de 1988, art. 74</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>[...] um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações;</li><li>• Cumprimento das prestações de contas;</li><li>• Cumprimento das leis e regulamentações;</li><li>• Garantia contra perdas, abuso ou</li></ul> | <p>Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p> <p>II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;</p> <p>III – exercer o controle das operações</p> |

|                    |                                                                                                                                                      |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dano dos recursos. | de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;<br>IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Fonte:** os autores, 2019

Segundo a INTOSAI a função do controle interno é de:

[...] prevenir erros (por exemplo, segregando funções e requisitos para autorizações); detectar erros (por exemplo, estabelecendo padrões de produção para detectar variações nos resultados finais); corrigir erros que tenham sido detectados (por exemplo, cobrando um pagamento a maior feito a um fornecedor); e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados e se precisam controles adicionais[...] (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI).

Mediante esse contexto, nota-se que este sistema é um importante aliado no combate a corrupção e fraudes na Administração Pública. Por meio de seus programas e ações, também fortalece o processo de *accountability*, assunto que vem ganhando cada vez mais destaque no cenário brasileiro no que se refere a transparência na aplicação dos recursos públicos.

## 2.2 Gestão de Riscos no Setor Público

A gestão de riscos no âmbito da Administração Pública tem ampla participação nos governos mundiais. Como destaque o departamento do tesouro britânico utilizou desta metodologia entre os anos de 2004 a 2009 com a elaboração de um *framework* na busca da avaliação de riscos (*Risk Management assessment framework: a tool for departments*) objetivando a coleta e avaliação de evidências na busca do desempenho de departamentos e no intuito de auxiliar no avanço de preferências.

Pode-se destacar outra iniciativa de implementação no Setor Público desenvolvida nos Estados Unidos pelo *Government Accountability Office* (Escritório de Contas do Governo) órgão equivalente as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) para o Brasil, atuando com diversos *frameworks* de riscos nas áreas de segurança, terrorismo, fraudes, finanças etc. são exemplos que demonstram a relevância da gestão de riscos na Administração Pública, e o papel do controle interno na efetivação desta metodologia.

Deste modo, no campo da Administração Pública a gestão de riscos tem por finalidade o crescimento da governança e controle interno. Como medida para implementação da gestão de riscos no Poder Executivo Federal o Ministério do Planejamento (MP), instaurou a Instrução Normativa Conjunta (INC) com o propósito de adoção por todo os órgãos do Governo Federal, tornando assim modelo nacional tendo como estrutura práticas de mercado, especialmente do COSO II e ISSO 31.000 (MANUAL DE GIRC, 2017).

O COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*) é o Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, metodologia referência para elaboração da Portaria nº 426/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que aprovou a política de gestão de integridade, riscos e controles internos. A metodologia COSO tem sua origem relacionada a inúmeros escândalos financeiros nos anos 70, nos Estados Unidos (MANUAL DE GIRC, 2017).

Para tanto o COSO estabelece que o controle interno faz parte de um processo e este, estruturado por uma administração, modelo de governança e profissionais do órgão, com a missão de levar segurança, na busca de efetivação dos objetivos estabelecidos de modo razoável (COSO, 2007).

### **3. Materiais e Métodos**

Para concretização deste estudo destaca-se os procedimentos metodológicos que foram adotados no que diz respeito à tipologia da pesquisa e aos procedimentos de coleta e de análise dos dados.

Para este estudo foi utilizado a pesquisa do tipo descritiva e documental. Descritivo porque segundo Gil (2007 p. 27) “apresenta características e/ou experiência de um determinado fenômeno ou população sem que haja o envolvimento do pesquisador”. E documental porque possui em sua fonte documentos de posse de órgãos públicos, tais como leis federais, municipais e regimentos internos.

Utilizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa por meio de entrevista estruturada. A entrevista foi realizada com os Coordenadores das Unidades de Controle Interno Municipal de (10) dez municípios da mesorregião sudeste do Pará. No qual foram identificados na pesquisa como Abel Figueiredo (E1), Bom Jesus do Tocantins (E2), Rondon do Pará (E3), Dom Eliseu (E4), São João do Araguaia (E5), Nova Ipixuna (E6), Itupiranga (E7), São Domingos do Araguaia (E8), Marabá (E9) e Piçarra (E10).

Nesta fase a amostra empregada foi a não probabilística, por se tratar de uma seleção feita por acessibilidade e tipicidade, por assim compreender como elementos representativos da população-alvo (VERGARA, 1997).

Para a coleta de dados, os pesquisadores desenvolveram um roteiro estruturado composto por 10 (dez) questões (Quadro 2). As entrevistas tiveram duração de quarenta (40) minutos e ocorreram entre os meses de março a agosto de 2018. O roteiro de entrevista foi encaminhado via e-mail e em data agendada foi realizado contato por telefone para a realização da entrevista.

O roteiro enviado aos agentes públicos e evidenciado no Quadro 2 envolve questões tais como: o papel do controle interno para gestão pública, as atribuições do controle interno no combate a corrupção, o papel do controle interno para mitigação de riscos no processo de *accountability* na gestão pública municipal.

No que se refere as questões '1', '2' e '3', buscou-se responder por meio de pesquisa (dados secundários) extraído do site oficial e portal da transparência dos 39 (trinta e nove) municípios que compõe a mesorregião sudeste do Pará no período de março a agosto de 2018. Para esta fase, utilizou-se como referência e análise documental, a Instrução Normativa Conjunta do Ministério Público e Controladoria Geral da União-CGU nº 001/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

**Quadro 2:** Roteiro de entrevista

|    |                                                                                                                                                                      |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | O coordenador da Controladoria Interna possui nível superior? Se sim, qual a área de formação?                                                                       |
| 2  | É servidor concursado no município no qual exerce sua atividade laboral? Se sim, em qual cargo?                                                                      |
| 3  | A quanto tempo está no cargo em que ocupa atualmente?                                                                                                                |
| 4  | O seu papel de exercer o controle interno no município tem diminuído os riscos de corrupção?                                                                         |
| 5  | De que forma o controle interno tem atuado para contribuir com a gestão pública municipal?                                                                           |
| 6  | O controle interno tem participação efetiva no processo de prestação de contas ( <i>accountability</i> )?                                                            |
| 7  | Você considera que um governo transparente, com participação popular contribui para diminuição da corrupção na gestão pública?                                       |
| 8  | Na sua opinião quais parâmetros o município precisa seguir e/ou utilizar para tornar-se transparente e livre de corrupção?                                           |
| 9  | Você atribui a efetiva execução de suas atividades como instrumento que traz confiança a gestão atual? Você se considera importante para a gestão pública municipal? |
| 10 | Na sua opinião, qual a principal dificuldade enfrentada para realização dos serviços do controle interno no município?                                               |

**Fonte:** os autores, 2019.

Assim, se analisa a correlação e desenvolvimento no processo de mitigação dos riscos públicos nos municípios do sudeste do Pará e o combate a corrupção no Estado do Pará por meio de uma efetiva prestação de contas. Com ações de extensão já realizadas no município de Rondon do Pará com participação dos municípios circunvizinhos como Abel Figueiredo e Bom Jesus do Tocantins e Dom Eliseu.

A técnica de análise de dados usada foi a chamada de exame de padrão de comportamento (EPC) refere à comparação entre o comportamento previsto do agente público (lei) com o que ocorre de fato (real), no qual se busca confirmar ou rejeitar as proposições sugeridas no estudo (PÉREZ-AGUIAR, 1999).

A mesorregião estudada é a do sudeste do Pará, composta por 39 (trinta e nove) municípios: Xinguara, Ulianópolis, Tucuruí, Tucumã, Sapucaia, São João do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São Felix do Xingu, São Domingos do Araguaia, Santana do Araguaia, Santa Maria das Barreiras, Rio Maria, Redenção, Piçarra, Pau D'Arco, Parauapebas, Paragominas, Palestina do Pará, Ourilândia do Norte, Novo Repartimento, Nova Ipixuna, Jacundá, Goianésia, Floresta do Araguaia, Dom Eliseu, Curionópolis,

Cumarú do Norte, Canaã dos Carajás, Breu Branco, Bannach, Água Azul do Norte, Bom Jesus do Tocantins, Rondon do Pará, Marabá, Abel Figueiredo, Conceição do Araguaia e Itupiranga.

Com uma abrangência territorial de 297 mil quilômetros quadrados, território este que é maior por exemplo, que o estado de São Paulo. Com uma população estimada em julho de 2014 de 1,8 milhão (IBGE, 2014a) a área corresponde a 22,2% da população do estado do Pará e um produto interno bruto (PIB) em 2012 de R\$ 37,5 bilhões, o equivalente a 41% do PIB paraense (IBGE, 2014b). Devido a sua vasta extensão territorial a mesorregião do sudeste paraense é dividida em seis microrregiões.

#### 4. Resultados

Segundo o que diz o TCM-PA (2017) sabe-se que o processo de prestação de contas contribui para que a responsabilização do gestor público seja mais transparente, evidenciando a relevância do papel do controle interno para a mitigação dos riscos, pois as atividades exercidas mediante técnicas de auditoria e fiscalização, contribuem para junto com o controle externo fiscalizar os atos da gestão municipal, demonstrando assim o relevante papel exercido pela figura do controlador interno no processo de *accountability* nos municípios da mesorregião paraense.

Diante disto, verificou-se que a contribuição do controle interno para a diminuição dos riscos é alta. Na busca de responder as questões “1”, “2” e “3” passou-se por meio de análise documental e por meio do portal da transparência dos municípios pesquisados a investigação quanto a ocupação do cargo de controlador interno.

Constatou-se que todos os municípios pesquisados possuem recomendação em sua lei de criação da Controladoria Interna, instruções para designação de servidor de nível superior e efetivo para assumir o cargo de controlador interno no município, no entanto, a pesquisa demonstrou ainda que: dentre os 39 (trinta e nove) municípios pesquisados apenas 10 (dez) municípios possuem no cargo de controlador interno servidores efetivos, dentre eles 20 (vinte) são contratados e 09 (nove) não informam em seu portal.

Dentre os quais 19 (dezenove) possuem ensino superior, 16 (dezesesseis) não informam e 04 (quatro) municípios possuem em seu quadro de servidores ocupando o cargo de controlador interno, servidores sem ensino superior. No qual 23 (vinte e três) dos municípios pesquisados possuem servidores com um ano ocupando o cargo, apenas 04 (quatro) informam está com servidores a mais de dois anos e, 02 (dois) municípios informaram que trocaram recentemente de controlador interno estando estes servidores a menos de 01 ano no cargo, e conforme pesquisa 11 (onze) municípios não informam em sua portal portaria de nomeação do servidor o que evidenciaria o tempo no cargo ocupado.

Fato este evidenciado pela INC MP/CGU nº 001/2016 art. 5º onde considera que o controle interno não deve ser implementado de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização. Essas ações se dão em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização. Destacando a importância em se implementar o controle interno na organização de forma ética e processual afim de evitar que esta ação seja realizada apenas por conveniência da gestão para cumprir a lei.

Para esta etapa foram analisadas as entrevistas, a análise documental, e em seguida foi evidenciado qual a percepção dos controladores internos dos municípios pesquisados a respeito de seu papel para mitigação de riscos no processo de *accountability* dos municípios da mesorregião sudeste do Pará.

**Questionado sobre se o seu papel de exercer o controle interno no município tem diminuído os riscos de corrupção?** O Controle Interno do município E1 destaca que: *“de modo geral sim, o controle interno tem ajudado a diminuir os riscos de corrupção. Não necessariamente por minha participação diretamente, mas pela importância atribuída ao sistema de controle interno implantado e ativo no município”*. Segundo o Tribunal de Contas dos Municípios-Pará: É imprescindível que todos se conscientizem que o êxito da administração pública e de responsabilidade de todos e que ao Controle Interno cabe ajudá-los a atingir com eficiência, eficácia e efetividade os fins a que se destinam. Tal afirmação corrobora com o que afirma Bernardini e Cruz (2010) que menciona que a atuação do

Controle Interno na administração pública vai além da atribuição de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos ele também deve avaliar os resultados obtidos referentes aos programas de governo, dentro do que prescreve os critérios de eficácia e eficiência. Deixando clara a importância da figura do controle interno no processo de mitigação de riscos dentro da administração pública.

**Ao questionar sobre a forma que o controle interno tem atuado para contribuir com a gestão pública municipal?** O entrevistado E7 faz referências a algumas boas práticas que contribuem: *“seguindo os ditames da Lei Municipal 097/2005, de implantação do sistema de controle interno, a controladoria interna tem buscado sempre aplicar o que lhe compete pela legislação, e , desta forma, atuando no acompanhamento dos processos licitatórios, na verificação de pretensa realização de despesa, visando evitar comparas irregulares, pagamentos incorretos, enfim, transtornos administrativos, tem buscado evitar erros e inconsistências no tocante à execução do orçamento público. Além disso, este Departamento de Controle Interno busca fazer a aplicação de mecanismos que auxiliem o Poder Executivo na economicidade do recurso público”*.

**Deste modo ao ser perguntado se o controle interno tem participação efetiva no processo de prestação de contas (accountability)?** Segundo o entrevistado E4 diz *possuir sim*. E destaca: *“Por meio de auditorias in loco e análise processual conforme legislação exige Lei nº 8.666/93, 10.520/02, Lei 101/2000 entre outras”*. Pensamento destacado também por Ribczuk e Nascimento (2017) que considera que além de ser responsável pelos seus atos, deve também atender os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pois responde por todos eles, princípios estes que deverão ser observados em todos os tipos de sistemas de *accountability*.

**Assim foi perguntado se o controle interno atribui a efetiva execução de suas atividades como um instrumento que traz confiança a gestão atual? E se a considera importante para a gestão pública municipal?** O entrevistado E2 afirma que: *“O Controle Interno é de suma importância na Administração Pública, considerando-se a relevância de seus objetivos voltados para a avaliação da ação governamental no que diz respeito ao cumprimento de metas e execução de orçamentos, e avaliação da gestão financeira, orçamentária e patrimonial”*.

## 5. Considerações Finais

O objetivo geral deste trabalho foi identificar a percepção dos servidores que atuam na função de controlador interno e sua importância para mitigação de riscos dos municípios da mesorregião Sudeste do Pará.

Deste modo, a representatividade da figura do Controlador Interno é relevante para a Administração Pública, especialmente no que tange a responsabilidade do controlador junto à administração. Pois o controlador assume o papel de corresponsável pelos atos públicos, cabe-lhe então a sensatez de exercer com efetividade seu papel.

A implementação de gestão de riscos e controle interno no âmbito da Administração Pública é fundamental para obter uma boa gestão. É necessária a junção de Governança, Riscos e Controles objetivando um ambiente que proporcione ao cidadão confiabilidade e promova uma gestão com menos riscos de corrupção.

No entanto, observou-se que há uma grande rotatividade do profissional de controle interno nos municípios pesquisados, demonstrando que a nomeação para o cargo está interligada à gestão atual. Assim, uma maioria não dá preferência ao profissional efetivo com experiência na função ocupada. Outra constatação relevante é a existência de profissional de controle interno nos municípios que não possuem nível superior.

Além disso, é importante destacar que apesar de pouco tempo ocupando o cargo de controle interno no município em que se exerce sua função, ambos (administração e controlador) acreditam que seu papel no processo de mitigação de riscos é extremamente relevante, pois possuem a responsabilidade não só de fiscalizar, mas de acompanhar todo o processo de *accountability* dos municípios e uma vez atuando de forma ética, acredita ser capaz de combater a corrupção.

Assim, as proposições P1: O papel exercido pelo controle interno na Administração Pública municipal é de extrema relevância para assegurar a eficiência da prestação de contas (*accountability*) municipal. E P2: A autonomia dada ao controle interno é um

importante instrumento de confiabilidade para minimização dos riscos à gestão municipal. Foram aceitas, pois o estudo demonstrou que o controle interno contribui significativamente para realizar uma prestação de contas eficiente sem falhas. Ao realizar suas atividades o controle interno, necessita de autonomia para fazer cumprir as leis.

Ressalte-se que, por se basear em parte de fontes secundárias, é necessário o aprofundamento deste estudo. As limitações deste estudo são referentes à pesquisa de uma mesorregião do Estado do Pará. Assim, com o propósito de tratar as limitações do estudo e ampliar o escopo, sugere-se como futuras linhas de pesquisas o desenvolvimento de estudos mais abrangentes, envolvendo todas as mesorregiões do Estado do Pará, bem como, a realização de pesquisas comparativas com outras mesorregiões e/ou estados brasileiros.

### Referências Bibliográficas

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2.ed. ver., atual. e ampl. Curitiba: Ibpx, 2010. (Série Gestão Pública).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>. Acesso em: 13 de Jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc>. Acesso em: 13 de Jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública - O Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília, 2014.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores Pohmann. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal**. Revista Eletrônica de Contabilidade, v.2, n. 3.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/198109466153>, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/63>. Acesso em 13 de Jul. 2018.

COSO ERM. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** - Estrutura Integrada, 2004.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. 2007. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e *Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance*, Estados Unidos da América, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil**. Anais do XXXV Encontro Anual da ANPOCS. Belo Horizonte: ANPOCS, 2011.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. São Paulo: Atlas, 2007. 217p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto interno bruto dos municípios 2012. **Contas Nacionais, no 43**. Rio de Janeiro, IBGE, 2014a.

IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, IBGE, 2014b.

INTOSAI – *International Organization Of Supreme Audit Institutions*. Normas de auditoria. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 22, 1991.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability**. Brasília. Revista do Tribunal de Contas da União-TCU, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-interno-na-administracao-publica-o-control-interno-na-administracao-publica-como-um-instrumento-de-accountability-FF8080816364D7980163CB270F421873.htm>. Acesso em: 14 de Jul. 2018.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poligarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, 1988.

RIBCZUK, Paula; DO NASCIMENTO, Arthur Ramos. **Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade**. Revista Direito Mackenzie, v. 9, n. 2, 2017.

SILVA, Frederico Dilhermano Pinto da. **O Controle Interno como Ferramenta de Eficiência na Gestão Pública Municipal**, 2013. Disponível em:

<https://semanaacademica.org.br/artigo/o-controle-interno-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica-municipal>. Acesso em: 13 de Jul. de 2018.

SILVA, Idelma Santiago da. Migração e cultura no sudeste do Pará: Marabá (1968-1988). 188f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História/ Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ – TCM/PA. **Cartilha Nosso Controle Interno**, 2014. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/transparenciaadm/documentos/publicacoes/cartilha/nosso-controle-interno18032016131127.pdf>. Acesso em: 7 Jul. 2018.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

## CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A FOME: O Programa Bolsa Família  
(PBF) como Estratégia de Superação à Pobreza*Laize Almeida de Oliveira**Gabriel Moraes de Outeiro**Liliane Moreira Barroso**Romário dos Santos Silva*

**Resumo:** O presente artigo analisa qual a importância do programa bolsa família para erradicação da pobreza nos municípios do sudeste paraense. Foi realizado uma pesquisa do tipo descritiva e documental de abordagem qualitativa. A pesquisa concentra-se na análise dos municípios que compõem o Território da Cidadania Sudeste Paraense-PA, composto por 14 municípios, utilizando-se dados em painel que demonstraram o grau de dependência das famílias atendidas pelo programa bolsa família. Observa-se que os municípios de (Bom Jesus do Tocantins; Canaã dos Carajás; Curionópolis; Nova Ipixuna; Palestina do Pará; Parauapebas; São Domingos do Araguaia; São Geraldo do Araguaia e São João) no período informado tiveram aumento no percentual de famílias beneficiadas pelo PBF em relação ao ano anterior. Enquanto os demais municípios (Brejo Grande do Araguaia; Eldorado dos Carajás; Itupiranga e Piçarra) tiveram um percentual um pouco menor no ano de 2018 de famílias atendidas em comparação ao ano de 2017. Os dados aqui analisados demonstram que o PBF possui resultados positivos em todos os municípios, porém estes resultados são demonstrados de formas diferentes. Ainda que a região analisada possua apenas 14 municípios a diversidade econômica e populacional refletem na cobertura do programa evidenciando diferentes resultados no aporte de recursos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Erradicação da Pobreza. Programa Bolsa Família.

### 1. Introdução

Para Matias e Pereira (2014), o Estado deve se tornar cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo a procura de melhorias na prestação de serviços públicos, com maior qualidade e menor custos à sociedade. (MATIAS; PEREIRA, 2014).

Para tanto, o processo de implementação de políticas públicas é visto como um conjunto de relações entre os agentes que as implementam e os seus alvos, possibilitando mudanças e conhecimentos no campo da administração pública por meio de valores e objetivos comuns para melhoria da sociedade de cada agente que ao atuar de forma eficaz gera transformações (OLIVEIRA, 2014).

Deste modo, o Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) tornou-se uma alternativa para milhões de famílias de baixa renda em todo o país, como porta de entrada para as políticas públicas destinadas às famílias que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou que ganham até três salários mínimos de renda total. Assim, o Cadastro Único reúne um conjunto de informações sobre pessoas que estão em situação de pobreza e extrema pobreza, trata-se de um documento auto declaratório de informações (BRASIL, 2017).

Neste contexto, o propósito deste estudo foi analisar qual a importância do programa bolsa família para erradicação da pobreza no território da cidadania do sudeste paraense. O estudo buscou explicações sobre os grupos familiares em estado de vulnerabilidade alimentar e as políticas públicas de combate à fome, com foco nos 14 municípios que compõem o território da cidadania do Sudeste Paraense, utilizando-se de dados em painel que demonstraram o grau de dependência das famílias atendidas pelo PBF.

Nesta fase da pesquisa, a concentração da análise do PBF como política pública de combate à fome adotada pelo governo se dá por ser uma política social que chega a atingir mais de 50% da população dos municípios. Tendo como questão de pesquisa a seguinte indagação: Como o PBF, como política de combate a fome têm contribuído para a superação da pobreza nos municípios do território da cidadania sudeste Paraense?

Para responder a questão de pesquisa proposta foi realizado uma pesquisa do tipo descritiva e documental de abordagem qualitativa. Buscou-se responder por meio de pesquisa (dados secundários) realizada em sítios do Governo Federal. Estabeleceu como proposição que: P1: O Programa Bolsa Família é uma importante política de combate à

fome e superação da miséria pois contribui para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do programa.

É neste contexto, que o presente estudo se justifica por meio de um estudo realizado nos bancos de dados do Governo Federal, demonstrando como as políticas sociais estão atendendo aos grupos familiares na superação da pobreza, no seu auxílio e seus impactos financeiros nos municípios analisados, justificando sua influência no orçamento das famílias. Em vista destes indicadores a partir de dados que os programas sociais veem demonstrando como está a distribuição de renda no município, e vislumbrar se os beneficiários em questão estão tendo seus repasses sendo eficientes na promoção de seu desenvolvimento social.

No que tange a discussão deste trabalho concentra-se inicialmente nas temáticas: Políticas Públicas e o PBF e Políticas Sociais e Defrontação à Pobreza. A partir dessa reflexão teórica, parte-se para a apresentação das definições metodológicas e a apresentação e análise dos resultados da pesquisa, para que se possa então, apresentar as considerações finais do estudo.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Políticas Públicas e o Programa Bolsa Família (PBF)**

Nos anos 80 e 90 se alastra uma nova ideologia a respeito da administração pública devido à crise econômica, o Estado que antes era visto com seu viés burocrático, assume uma nova postura frente às transformações que se relacionam à administração pública, tornando-a mais moderna e eficiente. Neste formato as políticas públicas tornam-se um importante papel no que tange à atuação estratégica para mitigar a pobreza, procurando assim redução da pobreza para que ao final as pessoas sejam inseridas no mercado (PEREIRA, 1996).

Em conformidade com o conceito de políticas públicas trazido por Dye (1984) que define a política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer, e o modelo *garbage can*, ou seja lata do lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) pesquisas

foram feitas com base nestes modelos e conceitos. Basicamente refere-se à existência de muitos problemas e poucas soluções, é o caso da fome e da pobreza no Brasil. País rico em diversos aspectos, no entanto, tem que lidar com um fator tão preocupante como a fome, o que depende em grande parte da decisão que o governante (*policy maker*) tem para priorizar estas soluções por meio da criação de programas sociais que “tentam” combater este problema (SOUZA, 2006).

Em relatório apresentado na cidade de Roma-Itália no ano de 2014 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontam poucos avanços desde a primeira e única conferência sobre segurança alimentar no mundo no ano de 1992. Segundo relatório divulgado pela FAO a desnutrição afeta principalmente mulheres e crianças entre 0 a 5 anos. Apesar de ter tido progressos nos últimos 22 anos como é no caso da China, o número de crianças subnutridas e desnutridas ainda tem um percentual elevado na África subsaariana, na Índia, Paquistão e Indonésia (ONU, 2016).

Observa-se que questões como condições de vida e miséria são temáticas extremamente relevantes e urgentes a serem discutidas, assim como nos municípios do sudeste paraense é observado que um grande percentual da população ainda se encontra em situação de extrema pobreza.

Em 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou em seu relatório sobre as múltiplas faces da miséria uma estimativa de que 3,8% da população brasileira, cerca de 7,8 milhões de pessoas, vivia em condições de pobreza com carência de acesso a saúde, educação, água e saneamento, eletricidade e padrões de habitação inadequado (ONU Brasil, 2019).

A política no Brasil possui como alicerce a descentralização financeira, técnica e administrativa entre a União, Estado, Distrito federal e Municípios. Por estarem mais perto dos cidadãos, a Constituição de 1988 enumerou um rol de competências dos municípios. Às instituições municipais cabem a responsabilidade pelo gerenciamento dos programas sociais locais, havendo instrumentos para mapear as famílias nos atendimentos da saúde e educação (MONTEIRO; RIBEIRO, 2017).

Deste modo, o Governo Federal cria o PBF em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória n.º 132/2003, que foi convertida na Lei n.º 10836/2004 e regulamentado pelo Decreto n.º 5209/2004, com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades preexistentes por meio do repasse financeiro. Os critérios de elegibilidade do plano são: famílias que possuem renda mensal *per capita* entre R\$ 89,00 e R\$ 178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes em sua composição (BRASIL, 2018).

Estudos realizados a partir de uma percepção que identifica que o PBF é uma política social de transferência de renda monetária que tem efeitos positivos na redução da fome em uma gama variada de pessoas em todo o país, diminuindo assim a pobreza e extrema pobreza e a desnutrição infantil. De forma geral, reduzindo a desigualdade social por intermédio do acesso dos beneficiários à renda, conquistando autonomia, poder de compra e melhorando a qualidade de vida (MORAES; MAZZIONI, 2017).

Uma visão dos planos sociais é que estes têm por finalidade impulsionar a economia da área na qual abrange. Entretanto, como os recursos que financiam tais planos são arrecadados por meio de tributos ou de outras fontes arcadas pela sociedade, eles devem ser investidos de forma eficiente para a população, por meio da inclusão destas famílias em cursos de aprimoramento (FARIAS; NUNES; BRASIL, 2017).

No contexto das políticas públicas, o PBF surgiu por meio da junção de quatro programas sociais, sendo eles: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. A junção desses projetos procurou beneficiar os grupos familiares que estavam em situação de pobreza e extrema pobreza, constituindo em uma transferência direta de renda em todo o país, sendo, portanto, a partir de algumas condicionalidades, baseado na garantia da renda e serviços públicos (MEDEIROS; DEPONTI; KIST, 2017).

A responsabilidade de conduzir a efetivação das condicionalidades é tarefa delegada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), interligado com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), por meio de uma gestão indissociável, tendo cada município a tarefa de fiscalizar o cumprimento dos requisitos pelos grupos familiares, e, caso haja descumprimento dessas medidas, algumas penalidades ou até o

cancelamento do benefício podem ser aplicadas aos beneficiários (CAVALCANTE, et al, 2016).

O Programa Bolsa Família atua em três frentes: alívio imediato da pobreza por meio de transferência direta de recursos às famílias; observação dos direitos sociais básicos na área de educação, saúde e assistência social; e cumprimento de dimensões como a capacitação das famílias por intermédio de programas auxiliares de alfabetização, de geração de emprego e renda dentre outros (ALMEIDA; SILVA, 2016).

Quanto ao desenho da pauta institucional do Programa Bolsa Família, este é instigado no decorrer do tempo por meio de intensas demandas que repercutem no mundo intelectual e se espalhou para toda a sociedade. Dentre os quais são o impacto real sobre a atenuação da pobreza, a condição das condicionalidades, o beneficiamento político, o valor do benefício passado, as portas de entrada, dentre outros (ZIMMERMANN; ESPÍNOLA, 2015).

Conhecido o conceito de políticas públicas, a importância da criação do PBF e seu objetivo, a seguir, são apresentados o papel do Estado quanto à implementação de políticas sociais para a erradicação da pobreza.

## **2.2 Políticas Sociais e Defrontação à pobreza**

A administração social só pode ser compreendida a partir da análise do papel do Estado frente ao procedimento de execução de direções, como forma de garantir a implementação do desenvolvimento do capital e de delimitar as formas de luta dos operários. Desse modo, existe uma relação entre o Estado e as políticas para o atendimento das demandas da sociedade vigente. O desenvolvimento está literalmente ligado ao processo de fixação e desenvolvimento econômico da sociedade capitalista e da legitimação do Estado e na manutenção sistêmica (LIMA, 2015).

A política social surge a partir do capitalismo, em meio a mobilizações das classes operárias no período das revoluções industriais, dessa forma, as políticas sociais foram

entendidas como estratégia de intervenção do governo em um processo de mediação, como estratégia estatal entre interesses. O quadro de políticas sociais no Brasil vem ganhando influência nesse período mais recente, suscitado pelos indicadores que revelam uma população com marcas profundas de desigualdade social, condenando à pobreza largas parcelas da sociedade brasileira (SENNE, 2017).

Em geral os programas públicos são sistemas complexos operacionalizados por meio de arranjos federativos, abrangendo vários processos de atividades e trabalhos para que os recursos alocados gerem impactos à sociedade. Correlacionando-se dependendo da área setorial da política social, dos recursos, da complexidade do plano, da escala de cobertura, vários agentes atuantes em um único objetivo de preparar a entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios à população (JANNUZZI, 2014).

O processo de implementação de políticas públicas é visto como um conjunto de relações entre os agentes que as implementam e os seus alvos, possibilitando mudanças e conhecimentos no campo da administração pública através de valores e objetivos comuns para melhoria da sociedade de cada agente que, ao atuar de forma eficaz gera transformações no programa (OLIVEIRA, 2014).

É fundamental salientar no contexto exterior a origem da compreensão pela qual passa o processo de acareação à pobreza e a proteção social. Pois foram nas experiências trazidas de fora que o Brasil foi construindo sua própria identidade, ressaltando a importância das influências na sua construção. Essas interferências são marcantes de diferentes etnias que buscaram melhores condições de sobrevivência e liberdade, aprimorando assim as formas de enfrentamento à pobreza ao longo da história (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) o número de pessoas consideradas pobres em extremo no mundo decresceu quase 60%. Antes estimado em 1,85 bilhões no ano de 1990, as pessoas consideradas pobres passaram para 767 milhões no ano de 2013. Isto significa que o mundo possui um bilhão de pobres a menos do que há duas décadas e meia atrás (ONU, 2016).

Entretanto, em relatório apresentado na cidade de Roma-Itália no ano de 2014 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontam poucos avanços desde a primeira e única conferência sobre segurança alimentar no mundo no ano de 1992. Segundo relatório divulgado pela FAO a desnutrição afeta principalmente mulheres e crianças entre 0 a 5 anos. Apesar de ter tido progressos nos últimos 22 anos como é no caso da China, o número de crianças subnutridas e desnutridas ainda tem um percentual elevado na África subsaariana, na Índia, Paquistão e Indonésia (ONU, 2016).

No Brasil a taxa de pessoas em extrema pobreza analisada no mesmo período teve um decréscimo ainda mais acelerado que todo o restante do mundo. Uma queda de mais de 76% passando de 20,6% do total da população brasileira no ano de 1990 para 4,9% em 2013, chegando a 3,7% em 2014. Sendo o Brasil precursor na queda de metade da pobreza na América Latina e Caribe (ONU, 2016).

O método adotado pela Assistência Social como ferramenta privilegiada do Estado para encarar situações de grupos familiares por meio de reconhecimento podem ser tratados como questão social e, esse reconhecimento se faz pelo ponto de vista da Assistência Social como Proteção Social e, assim, cria-se políticas destinadas ao segmento da vulnerabilidade seja ela por meio de criação de programas e/ou serviços prestados aos segmentos sociais (SOUZA, 2015).

O Sistema Único de Assistência Social tem sua organização definida entre a proteção social básica e a especial (de média e alta complexidade), e apresenta como categorias centrais a matricialidade sócio familiar e a territorialidade, denotando um campo de trabalho elevado de contradições. Para Couto (2015) assumir a família como protagonista do trabalho e considerar a importância do território para pensar o trabalho sócio assistencial apontam para movimentos de ruptura com a forma tradicional de constituir o trabalho assistencial. Essas definições pragmáticas têm protagonizado um retorno as formas moralistas de atender às demandas da população (COUTO, 2015).

No contexto das políticas públicas, cabe ao Governo criar uma agenda para a promoção das ações de transferências de renda para as pessoas de baixo rendimento, bem

como a promoção de ações de enfrentamento à pobreza, cabendo-lhes a promoção de um amplo debate em políticas de estado sobre a ótica de desenvolvimento e projeção dos países na América Latina (MATTEI, 2015).

### 3. Materiais e Métodos

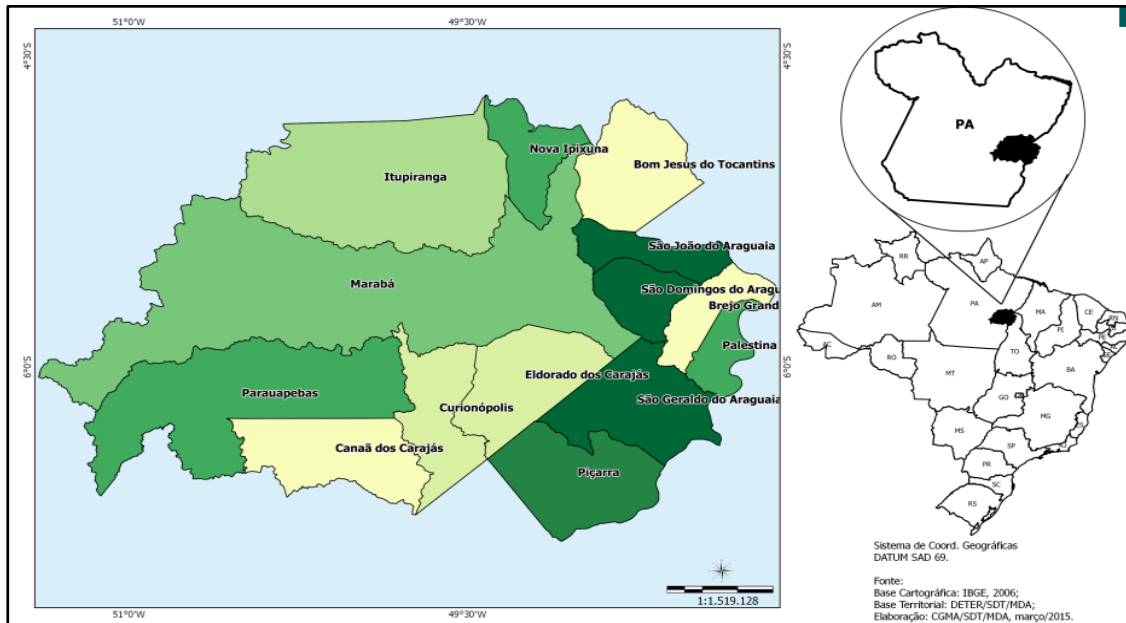
Para concretização deste estudo foi utilizada uma pesquisa de abordagem qualitativa. Destacam-se os procedimentos metodológicos que foram adotados no que diz respeito à tipologia da pesquisa e aos procedimentos de coleta e de análise dos dados.

Utilizou-se uma pesquisa do tipo descritiva e documental de Para Gil (2007 p. 27) “a pesquisa descritiva apresenta características de um determinado fenômeno ou população em que esteja envolvido o pesquisador”. E documental pois utiliza-se de dados coletados por meio de fontes documentais de posse de órgãos públicos, tais como dados extraídos do portal do Governo Federal do MD) por meio do relatório de programas e ações do Ministério da Cidadania.

Quanto a amostra empregada foi a não probabilística, por se tratar de uma seleção feita por acessibilidade e tipicidade, compreendendo assim elementos relevantes para representatividade do municípios alvo (VERGARA, 1997). Para coleta de dados foram analisados fontes secundárias disponíveis em sítios do Governo Federal.

Deste modo a pesquisa concentra-se na análise dos municípios que compõem o Território da Cidadania Sudeste Paraense-PA, conforme demonstrado no mapa abaixo:

**Figura 1:** Mapa da localização dos municípios que compõem território da cidadania Sudeste Paraense.



Fonte: CGMA/SDT (2015).

Localizada na região Norte o território do sudeste paraense é composto por 14 municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia área delimitada segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Os municípios pesquisados possuem características populacionais e econômicas diferentes, mas grau e índices quanto à população em estado de pobreza semelhantes. Após a coleta de dados, foi feita uma análise nos resultados obtidos, utilizando o programa Excel 2013 para tabulação de dados e elaboração das tabelas.

#### 4. Resultados e Discussões

Nos municípios do território da cidadania sudeste paraense observa-se que um grande percentual da população ainda se encontra em situação de extrema pobreza. Em

2015 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou em seu relatório sobre as múltiplas faces da miséria uma estimativa de que 3,8% da população brasileira, cerca de 7,8 milhões de pessoas, vivia em condições de pobreza com carência de acesso a saúde, educação, água e saneamento, eletricidade e padrões de habitação adequados (ONU, 2016).

No Brasil a taxa de pessoas em extrema pobreza analisada no mesmo período teve um decréscimo ainda mais acelerado que todo o restante do mundo. Uma queda de mais de 76% passando de 20,6% do total da população brasileira no ano de 1990 para 4,9% em 2013 chegando a 3,7% em 2014. Sendo o Brasil precursor na queda de metade da pobreza na América Latina e Caribe (ONU, 2016).

A tabela 1 demonstra o decréscimo na taxa de pobreza ao longo de mais de duas décadas por meio da implementação de políticas de combate à pobreza no país.

**Tabela 1:** Pobreza e desigualdade de renda no Brasil

| Data | Taxa de Pobreza – (%) | Número de Pessoas Pobres – (Pessoa) | Taxa de Extrema Pobreza – (%) | Número de Pessoas Extremamente Pobres – (Pessoa) | Renda - Desigualdade – (Coeficiente de Gini) |
|------|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1990 | 41,92                 | 58.119.829                          | 19,95                         | 27.659.557                                       | 0,773                                        |
| 2004 | 33,71                 | 60.132.299                          | 13,22                         | 23.577.095                                       | 0,572                                        |
| 2014 | 13,29                 | 25.888.565                          | 4,20                          | 8.191.008                                        | 0,518                                        |

**Fonte:** Adaptado de DANTAS, *et. al.*, (2018).

De acordo com a tabela acima, observa-se uma redução considerável na taxa de pobreza brasileira, houve uma queda de 28,63% entre os anos de 1990 e 2014. Bem como aconteceu uma migração das pessoas que eram extremamente pobres para a condição de pobreza, uma queda de 15,75%. Também ocorreu uma baixa na desigualdade de renda

familiar nesse período, isso se deu devido a implantação de políticas públicas de combate à fome.

Neste contexto das políticas públicas Mattei (2015) deixa claro que a responsabilidade por criar uma agenda para a promoção das ações de transferências de renda para as pessoas de baixo rendimento, bem como a promoção de ações de enfrentamento à pobreza, é do Governo cabendo-lhes a promoção de um amplo debate em políticas de estado sobre a ótica de desenvolvimento e projeção dos países na América Latina (MATTEI, 2015). Salientando assim, a veracidade na relevância da criação do PBF, um programa de transferência de renda criado pelo Governo e que contribui de forma significativa para o combate à pobreza no mundo.

Desta forma aqui apresentados os dados contidos na tabela acima a nível nacional, parte para observação dos dados na tabela 2 que configura a realidade dos municípios localizados na região da cidadania sudeste paraense fonte de análise deste estudo.

**Tabela 2:** A comparação a seguir reflete a essência do paradoxo PIB x IDH dos municípios do Sudeste Paraense.

| Município                | IDHM 2010 | Renda per capita - 2010 (em R\$) | IDEB | PIB – 2010 (em R\$) | % de extremamente pobres | % vulneráveis à pobreza |
|--------------------------|-----------|----------------------------------|------|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| Bom Jesus do Tocantins   | 0.589     | 385.53                           | 3.60 | 5.695,65            | 12.98                    | 72.00                   |
| Brejo Grande do Araguaia | 0.591     | 408.55                           | 3.70 | 4.806,60            | 20.34                    | 67.08                   |
| Canaã dos Carajás        | 0.673     | 226.99                           | 4.00 | 79.323,98           | 8.24                     | 89.82                   |
| Curionópolis             | 0.636     | 417.06                           | 4.00 | 6.356,66            | 18.69                    | 55.29                   |
| Eldorado dos Carajás     | 0.560     | 348.04                           | 4.50 | 6.310,48            | 20.35                    | 77.94                   |
| Itupiranga               | 0.528     | 440,60                           | 3.60 | 4.708,23            | 31.65                    | 71.40                   |
| Marabá                   | 0.668     | 208.43                           | 4.40 | 14.814,51           | 10.34                    | 91.32                   |
| Nova Ipixuna             | 0.581     | 160.34                           | 4.20 | 4.599,09            | 18.07                    | 87.15                   |
| Palestina do Pará        | 0.589     | 231.91                           | 3.20 | 4.814,51            | 21.10                    | 80.71                   |
| Parauapebas              | 0.715     | 507.16                           | 4.90 | 97.342,96           | 4.42                     | 70.77                   |
| Piçarra                  | 0.563     | 234.40                           | 3.90 | 7.022,85            | 21.10                    | 84.48                   |

|                                 |       |        |      |          |       |       |
|---------------------------------|-------|--------|------|----------|-------|-------|
| <b>São Domingos do Araguaia</b> | 0.594 | 247.80 | 3.30 | 4.913,13 | 12.52 | 82.14 |
| <b>São Geraldo do Araguaia</b>  | 0.595 | 279.19 | 3.50 | 6.505,60 | 13.40 | 80.77 |
| <b>São João do Araguaia</b>     | 0.550 | 215.54 | 3.30 | 4.137,06 | 26.18 | 87.17 |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

Fazendo um paralelo entre os quatorze municípios do território em questão percebe-se que a que possui o maior percentual de extremamente pobres é Itupiranga com 31,65%, já Paraupebas aparece com o menor índice, sendo 4,42% de sua população classificada como extremamente pobre.

Quando analisado o tópico vulneráveis à pobreza é possível identificar que Marabá destaca-se como a cidade que possui o maior percentual, sendo que 91,32% de sua população encontra-se na situação de vulnerabilidade. Enquanto, Curionópolis é considerada a que possui a menor quantidade de pessoas na situação de vulneráveis à pobreza, mesmo possuindo um percentual de 55,29%, o que pode ser considerado alto, pois representa a maior parte da população.

Ao comparar a renda per capita dessas cidades, observa-se que Paraupebas possui a renda mais alta de todas, sendo indicado o valor de R\$ 507,16, mesmo assim não consegue atingir o salário mínimo nacional da época que era R\$ 570,00. Já Nova Ipixuna, com R\$ 160,34 está com a menor renda do território sudeste paraense.

Ao analisar o Índice de Desenvolvimento Humano desses municípios percebe-se que Itupiranga é considerado o que menos se desenvolve pois possui um índice de 0,528. Enquanto Paraupebas está na frente com 0,715, sendo considerado o que mais se desenvolve.

Observa-se que os municípios analisados possuem IDHM percentuais acima de 0.5, o que autentica Almeida e Silva (2016) ao dizer que o PBF atua em três frentes: alívio imediato da pobreza por meio de transferência direta de recursos às famílias; observação dos direitos sociais básicos na área de educação, saúde e assistência social e geração de emprego e renda (ALMEIDA; SILVA, 2016).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, a cidade que mais se destaca é Parauapebas com 4,90 no seu índice. Enquanto Palestina do Pará é representada pelo indicativo de 3,20, sendo a que possui o menor desenvolvimento educacional da região. Ao tratar do Produto Interno Bruto percebe-se que o município de São João do Araguaia possui o menor indicador, representado por R\$ 4.137,06. Ao contrário de Parauapebas, que tem o melhor PIB desses municípios, atingindo a marca de R\$ 97.342,96.

Embora ao se analisar a renda *per capita* dos mesmos há claramente uma desigualdade na distribuição de renda, pois ter um PIB alto nem sempre segundo os dados obtidos demonstra uma população menos vulnerável pobreza. Esta disparidade acontece em municípios considerados ricos mas com percentuais de população em extrema pobreza e vulneráveis a pobreza muito alto como é o caso de Canaã dos Carajás.

Estes dados corroboram com o pensamento de Moraes e Mazzioni (2017) que por meio de estudos identificam o PBF como uma política social de transferência de renda monetária que tem efeitos positivos na redução da fome.

Tabela 3 – Famílias beneficiárias e valores repassados pelo Programa Bolsa Família

| Município                | 2017                                         |                                           |                                             | 2018                                         |                                           |                                             |
|--------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                          | Bolsa Família<br>Quantidade<br>Beneficiários | Bolsa Família<br>Valor Total<br>Repassado | Bolsa Família<br>% da População<br>atendida | Bolsa Família<br>Quantidade<br>Beneficiários | Bolsa Família<br>Valor Total<br>Repassado | Bolsa Família<br>% da População<br>atendida |
| Bom Jesus do Tocantins   | 2.178                                        | 4.144.661,00                              | 14,24                                       | 2.307                                        | 4.430.379,00                              | 15,08                                       |
| Brejo Grande do Araguaia | 1.429                                        | 3.246.441,00                              | 19,53                                       | 1.365                                        | 2.826.379,00                              | 18,66                                       |
| Canaã dos Carajás        | 4.919                                        | 7.184.365,00                              | 18,41                                       | 4.966                                        | 7.966.393,00                              | 18,59                                       |
| Curionópolis             | 3.437                                        | 5.602.062,00                              | 18,79                                       | 3.675                                        | 6.152.139,00                              | 20,10                                       |
| Eldorado dos Carajás     | 4.561                                        | 8.252.371,00                              | 14,35                                       | 4.411                                        | 7.483.457,00                              | 13,88                                       |
| Itupiranga               | 7.499                                        | 15.414.901,00                             | 14,64                                       | 7.271                                        | 15.202.175,00                             | 14,20                                       |
| Marabá                   | 17.322                                       | 26.233.238,00                             | 7,41                                        | 17.273                                       | 26.277.235,00                             | 7,39                                        |
| Nova Ipixuna             | 1.738                                        | 3.028.301,00                              | 11,87                                       | 1.740                                        | 3.177.297,00                              | 11,88                                       |
| Palestina do Pará        | 1.702                                        | 4.934.435,00                              | 22,77                                       | 1.709                                        | 4.887.031,00                              | 22,86                                       |
| Parauapebas              | 11.292                                       | 14.728.461,00                             | 7,34                                        | 11.790                                       | 15.988.477,00                             | 7,66                                        |
| Piçarra                  | 1.816                                        | 3.307.646,00                              | 14,30                                       | 1.730                                        | 3.133.913,00                              | 13,63                                       |
| São Domingos do Araguaia | 3.748                                        | 7.008.096,00                              | 16,20                                       | 4.029                                        | 7.862.644,00                              | 17,42                                       |
| São Geraldo do Araguaia  | 3.552                                        | 6.229.125,00                              | 13,88                                       | 3.664                                        | 6.412.692,00                              | 14,32                                       |
| São João do Araguaia     | 2.731                                        | 7.153.601,00                              | 20,76                                       | 2.751                                        | 7.369.490,00                              | 20,91                                       |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ([http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php))

O município de Marabá apresentou o maior repasse do PBF no período de 2017-2018 ( 26.233.238,00-26.279.235,00), no entanto apresenta um percentual de atendimento de famílias em relação ao população total no mesmo período de 7,41-7,39) sendo o menor percentual em relação aos municípios de análise. O município de Palestina apresenta o maior percentual de famílias atendidas pelo PBF com percentuais de (22,77-22,86) no período analisado.

Observa-se que os municípios de (Bom Jesus do Tocantins; Canaã dos Carajás; Curionópolis; Nova Ipixuna; Palestina do Pará; Parauapebas; São Domingos do Araguaia; São Geraldo do Araguaia e São João) no período informado tiveram acréscimo no percentual de famílias beneficiadas pelo PBF em relação ao ano anterior. Enquanto os demais municípios (Brejo Grande do Araguaia; Eldorado dos Carajás; Itupiranga e Piçarra) tiveram um percentual um pouco menor no ano de 2018 de famílias atendidas em comparação ao ano de 2017.

Os dados aqui analisados demonstram que o PBF possui resultados positivos em todos os municípios, porém estes resultados são demonstrados de formas diferentes. Ainda que a região analisada possua apenas 14 municípios a diversidade econômica e populacional refletem na cobertura do programa evidenciando diferentes resultados no aporte de recursos.

## **5. Considerações Finais**

O PBF contribuiu de forma significativa para que os municípios do território da cidadania sudeste paraense pudessem se desenvolver e enfrentar os desafios de combate à pobreza na região. Deste modo o objetivo proposto por este estudo de analisar a importância do PBF para erradicação da pobreza, bem como buscar explicações sobre os grupos familiares em estado de vulnerabilidade alimentar e as políticas públicas de combate à fome foi atingindo .

Assim, os municípios analisados possuem políticas públicas ativas que atendem as famílias auxiliando-as por meio do programa de transferência de renda direta no combate a pobreza, contribuindo para diminuir os impactos negativos no orçamento familiar.

Embora o percentual de atendimento à população em alguns municípios seja baixo em comparação a meta do programa de atingir até 50% da população é importante ressaltar que isto se deve ao maior desenvolvimento obtido por eles ao longo dos anos que reflete em toda a extensão territorial demonstrando.

Em vista destes indicadores a partir de dados que os programas sociais veem demonstrando a distribuição de renda no município não pode ser considerada igualitária. Nos municípios onde há maior disparidade na distribuição de renda observa-se que o atendimento às famílias por parte do programa é menor.

Assim a proposição P1: O Programa Bolsa Família é uma importante política de combate à fome e superação da miséria pois contribui para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do programa, foi aceita. Pois o estudo demonstrou que o PBF é de suma importância para o desenvolvimento dos municípios da região analisada, demonstrado que é uma política pública eficaz no que diz respeito a superação da pobreza na região.

Como limitação deste estudo destaca-se a falta de dados recentes sobre indicadores como IDHM, uma vez que o mesmo é publicado pelo IBGE que realiza o censo somente a cada dez anos, não possibilitando uma análise mais recente sobre os indicadores econômicos e a taxa de pobreza dos municípios.

Ressalte-se que, por se basear em fontes secundárias, é necessário o aprofundamento deste estudo. Outras limitações são referentes à pesquisa de uma região do Estado do Pará. Assim, com o propósito de tratar as limitações do estudo e ampliar o escopo, sugere-se como futuras linhas de pesquisas o desenvolvimento de estudos mais abrangentes, envolvendo todos os territórios de cidadania que compõem o Estado do Pará, bem como, a realização de pesquisas comparativas com outras regiões do país.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Marlon Luiz; SILVA, José Luís Gomes. Os programas de transferência de renda no Brasil e sua relação com a melhoria da qualidade de vida da população pobre e extremamente pobre: um estudo sobre o Bolsa Família. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 12, n. 3, p. 60-80, set./dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>. Acessado em 25 de janeiro de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio>. Acessado em 14 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acessado em 05 de janeiro de 2019.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros et al. Impactos do programa Bolsa Família na renda e na oferta de trabalho das famílias pobres: Uma abordagem usando o efeito quantílico de tratamento. **Economia Aplicada**, v. 20, n. 2, p. 173, 2016.

COHEN, Michael D.; JAMES, G. March, and Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice.". **Administrative science quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse?. **Serv. soc. soc**, n. 124, p. 665-677, 2015.

CUNHA, Carla Giane Soares. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, 2018.

DANTAS, Sara Verônica de Avelar Dias; DE MIRANDA, Maria Geralda; DUSEK, Patrícia Maria; AVELAR, Kátia Eliane Santos. UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. **Interações**, v. 19, n. 4, p. 713-726, 2018.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. **PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA**, 2018.

FRANCHIKOSKI, Sandra Cristina; CESCO, Susana. Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2017. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/814>. Acessado em 12 de abril de 2019.

JANNUZZI, Paulo. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

LIMA, Daniele Gomes de. A Reconfiguração do Trabalho e das Políticas Sociais a partir da Contrarreforma do Estado Brasileiro. 2017. Disponível em: <http://150.162.242.35/handle/123456789/180853>. Acessado em 17 de março de 2019.

MATTEI, Lauro. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. **Revista Katálisis**, v. 18, n. 2, p. 222-230, 2015.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de Proteção Social Brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Revista Katálisis**, v. 22, n. 1, p. 57-65, 2019.

MEDEIROS, Bruna Taize; DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier. O círculo vicioso da pobreza no Brasil: uma análise da estratégia do programa bolsa família nos municípios do Corede do Vale do Rio Pardo. **Revista Grifos**, v. 26, n. 42, p. 47-75, 2017.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Avaliação de políticas públicas como indutora de aprendizagem: percepção de gestores estaduais do Programa Bolsa Família. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, p. 105-130, 2017.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufop.br/handle/123456789/6839>. Acessado em 03 de abril de 2019.

OLIVEIRA Farias, Ademilson Goulart; SIQUEIRA Nunes, Neuza Maria; BRASIL, Maria Margarete Salvate. Bolsa Família: Um Programa de Transferência de Renda. **Múltiplos Acessos**, v. 2, n. 2, 2017.

ONU Brasil. Pobreza Multidimensional: ONU estima que a miséria priva quase 7,8 milhões dos brasileiros de condições básicas de vida, in EcoDebate. ISSN 2446-9394, 18/07/2019. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2019/07/18/pobreza-multidimensional-onu-estima-que-a-miseria-priva-quase-78-milhoes-dos-brasileiros-de-condicoes-basicas-de-vida/>. Acessado em: 10 de agosto de 2019.

PEREIRA, José Matias. Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, v. 9, n. 2, p. 117-141, 2017.

SILVA, Thiago Antunes da. Conceitos e Evolução da Administração Pública: O desenvolvimento do Papel Administrativo. **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2017. Disponível em: <<https://even3.blob.core.windows.net/anais/62530>> Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

SENNE, Andressa de et al. Políticas sociais no Brasil: uma reflexão preliminar. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2634>>. Acessado em 24 de março de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o programa bolsa família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, n. 73, p. 147-164, 2015.

## CAPÍTULO 4

## ESTUDO DO PERFIL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL-MEI EM UM MUNICÍPIO AMAZÔNICO COM ANÁLISE DE DADOS

*Laize Almeida de Oliveira**Janival Ferreira Abreu**Gabriel Moraes de Outeiro*

**Resumo:** O presente estudo mostrou-se relevante, devido a importância dos microempreendedores individuais na economia do município pesquisado. Consistiu em identificar o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará. Buscou responder as questões: Q1: Qual o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará? Q2: Qual o grau de satisfação em ser um MEI? Para Vidigal (2011, p. 18), o empreendedor é aquele que independente das necessidades estão sempre prontos para empreender, preparados para qualquer momento inovarem em um negócio. Para a formulação deste estudo foi feita pesquisa com dados secundários por meio de buscas no site do Sebrae e Portal do Empreendedor. Como instrumento de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado. Desta forma, obteve os seguintes resultados: independente do gênero assumem riscos e inovam, 49% são mulheres e 51% homens. Entre 31 e 50 anos mais propensos a empreender, maior satisfação.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo Amazônico. Microempreendedor Individual. Perfil Inovador. Crescimento Econômico.

## 1 Introdução

Nos anos de 2015 e 2016 o Brasil viveu neste período um intenso momento de recessão. O país sofreu com a crise política e viu os juros e déficit das contas públicas subirem de forma alarmante e rápida. Em contramão da crise e do aumento do desemprego, os brasileiros começaram a investir no seu próprio negócio.

Segundo a *Global Entrepreneurship Monitor-GEM*, (2015, p. 17) o país foi palco de um lastro de crescimento na abertura de empresas, a taxa de empreendedorismo no país foi de 39,3%, a maior dos últimos 14 anos, mostrando que em 2015, 52 milhões de brasileiros estavam de alguma forma envolvidos na condição de empreendedor.

Um estudo feito pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE destaca que 27% do PIB nacional é representado por pequenos negócios, o que

equivale a 52% da mão de obra formal no País (SEBRAE, 2014). Ratificando a ideia de que o microempreendedor tem buscado sair da informalidade, ganhando espaço no mercado e aquecendo a economia local, por meio dos serviços e dos produtos ofertados por estes pequenos negócios.

Uma pesquisa realizada em agosto de 2012, segundo a agência de Recrutamento Cia de Talentos, juntamente com a empresa de pesquisas em gestão e desenvolvimento de pessoas *Nextview People*, considera os jovens na região amazônica entre 16 e 24 anos mais propensos a ter seu próprio negócio. Um dos motivos apontados para o crescimento do empreendedorismo na região amazônica é o fato do mercado nesta região está bem menos saturado que nos grandes centros, o que leva estes jovens a empreender.

Nesse contexto, diante do que foi apresentado, propõe-se a seguinte questão de pesquisa **Q1:** *Qual o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará?* **Q2:** *Qual o grau de satisfação em ser um MEI?* Para responder as questões apresentadas foi feita uma pesquisa de abordagem qualitativa com os microempreendedores individuais do município. Assim o presente estudo mostra-se relevante, tendo em vista a importância dos microempreendedores individuais para a economia do município pesquisado.

Deste modo, o objetivo deste trabalho consistiu em identificar o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará, demonstrando qual grau de satisfação por um microempreendedor individual.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Empreendedor

A palavra empreender deriva do verbo francês *entrepreneur*, com mais de 800 anos, e significa fazer algo, etimologicamente derivada do latim, entre+prendre (entre=inter) que designa espaço de um lugar a outro, (prendre=prehendere) que denota tomar posse, empregar (BOM ÂNGELO, 2003).

Mesmo quando não haviam ainda relatos escritos, “antes de Cristo, nasce o termo empreendedorismo” SEÑORANS (2016, p. 17). Tendo vivido entre os anos de (1254-1324) o

aventureiro Marco Polo já era considerado um dos primeiros empreendedores. Mostrava-se um grande empreendedor, instituindo o comércio pelo ocidente, afim de, comercializar suas mercadorias, tornando assim um dos primeiros casos registrados de empreendedorismo (DORNELAS, 2012).

Entretanto, Dornelas (2014), destaca que, somente no século XX, o empreendedorismo vem ganhar força, com a transformação do modo de vida das pessoas, e a busca por novas invenções. Por trás destas grandes invenções existiam pessoas com características mais ousadas, motivados por ideais e dispostas a correr riscos em novos empreendimentos.

A transformação taciturna causada pelo empreendedorismo no decorrer do século XXI, se tornara mais relevante do que a própria revolução industrial para o século XX (TIMMOS, 1994). Para tanto, o empreendedorismo está fadado a romper amarrações sociais, produzindo ampliação do desenvolvimento através da cooperação (FRANCO, 2000).

Assim, para Vidigal (2011), “o empreendedor é aquele que independente das necessidades e das oportunidades estão sempre prontos para empreender, preparados para qualquer momento inovarem em um negócio” permanecendo sempre alerta as mudanças que acontecem a sua volta para desta forma não perderem as boas ocasiões para o surgimento de novos empreendimentos.

Uma pesquisa realizada em agosto de 2012, segundo a agência de Recrutamento Cia de Talentos, juntamente com a empresa de pesquisas em gestão e desenvolvimento de pessoas Nextview People, considera os jovens na região amazônica entre 16 e 24 anos são mais propensos a ter seu próprio negócio. Um dos motivos apontados para o crescimento do empreendedorismo na região amazônica é o fato do mercado nesta região está bem menos saturado que nos grandes centros, o que leva estes jovens a empreender.

### 2.3 Característica do Empreendedor

Estudos realizados por Santos et al. (2008, p. 15), tentam buscar parâmetros para “estabelecer as características do empreendedor, como a personalidade e o comportamento adotados por ele, buscando assim se chegar a definição do perfil desse sujeito”.

Para Freitas; Rocha (2014, p. 18) “O sujeito empreendedor é aquele que não mede esforços para abrir e administrar seu próprio negócio, gerando emprego e renda para a sociedade’ ‘Para muitos o empreendedor já nasce empreendedor, porém ao contrário do que a maioria imaginava, as características referentes ao espírito de empreender, podem ser aprendidas ao longo do tempo com capacitações adequadas PILLEGGI (2014).

A capacidade de sobrevivência e o “destemor aos riscos estão diretamente ligados ao sucesso do empreendedor” Peloggia (2001, p. 04). Por sua vez, Dornelas (2005, p. 19), define o empreendedor como “o indivíduo que para obter sucesso no que faz, deve ser um utopista. Explorando ao máximo as oportunidades, tomando decisões acertadas, tendo em suas mãos o próprio destino e independência, ou seja, ter liderança”.

Já para Vedoine e Garcia (2010, p. 02), “o empreendedor é uma pessoa motivada por impulso de se auto realizar”. Um formulador de ideias, que busca a independência, fugindo da rotina, com maiores anseios profissional, disposto a correr riscos no que faz, afim de, se realizar obtendo maior notoriedade, procurando sempre maior qualidade de vida.

Para tanto, o SEBRAE define o empreendedor como aquele com a capacidade de se antecipar as situações, buscando sempre expandir seus negócios, não deixando passar as oportunidades, alguém que supera os obstáculos e, está sempre disposto a aceitar desafios e busca sempre a satisfação dos seus clientes (SEBRAE, 2017).

### 2.4 Microempreendedor

Aprovado em 2006, o Estatuto das Micros e Pequenas Empresas, estabeleceu para os empreendedores uma serie de apoio para o desenvolvimento de suas atividades. Com a implementação pelo Governo Brasileiro da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro

de 2008, cria-se então uma nova figura jurídica, o Empreendedor Individual ou Microempreendedor Individual-MEI (PIMENTEL, 2012).

Para Schwingel e Rizza (2013, p. 16), a “lei foi instituída com intuito de alavancar a economia, e a afim de retirar da informalidade” grande parcela dos trabalhadores informais do país, que trabalham por conta própria, isentando-os de impostos, facilitando as formas de recolhimento dos mesmos e garantindo aos microempreendedores um tratamento diferenciado em relação aos demais empresários de grande porte.

São considerados Microempreendedores individuais, os empresários individuais que possuem faturamento anual de até R\$ 81.000,00 ou R\$ 6.750,00 por mês, que não possua participação em outras empresas como sócio ou titular, podendo ter até um empregado contratado, pelo qual deverá pagar um salário mínimo vigente conforme a categoria (SEBRAE, 2018).

O MEI será enquadrado no Simples Nacional ficando isento de impostos federais (Imposto de Renda, PIS, COFINS, IPI e CSLL), Ele terá como despesas apenas o pagamento mensal, que corresponde a R\$47,70, ou R\$ 48,70 (Comércio ou Indústria), ou R\$ 52,70 (prestação de Serviços) ou R\$ 53,70 (Comércio e Serviços juntos). O cálculo correspondente a 5% (cinco por cento) do limite mensal do salário mínimo e mais R\$ 1,00 (um real), a título de ICMS, caso seja contribuinte desse imposto e/ou R\$ 5,00 (cinco reais), a título de ISS, caso seja contribuinte desse imposto (SEBRAE, 2018).

De acordo com pesquisa realizada pelo SEBRAE, as pessoas do sexo masculino são maioria entre os MEI no Brasil representando um total de 52,4%, sendo que as mulheres representam 47,6% do total no ano de 2016. No que se refere a idade dos MEI, as faixas etárias ficam assim distribuídas: de 30 a 39 anos corresponde a 33,1%, sendo esta a maior faixa de concentração dos MEI; de 40 a 49 anos de idade corresponde a 23,7%; de 50 a 64 anos de idade corresponde a 18,0% e entre os de 25 a 29 anos de idade temos um percentual de 14,3% dos MEI (SEBRAE, 2018).

### 3 *Materiais e Métodos*

Para a formulação deste estudo foi realizado pesquisas quanto aos procedimentos: bibliográfico e descritivo em materiais elaborados em *sites*, artigos científicos, teses e dissertações relacionados a empreendedorismo, economia e administração. Bibliográfico pois utiliza-se de métodos que permitem observar e registrar os fatos sem manipulação (JARDILINO, ROSSI, SANTOS, 2000) e descritivo pois os “dados pesquisados são utilizados sem qualquer interferência do pesquisador” Gil (2006, p. 43).

Quanto aos objetivos foi feito um estudo de caso, pois analisou um objetivo buscando demonstrá-lo de forma detalhada (GIL, 2008). Quanto a abordagem a pesquisa foi qualitativa, pois procurou em fontes secundárias analisar o perfil do Microempreendedor Individual-MEI do município de Rondon do Pará, disponibilizados nos sites oficiais do Sebrae e do Portal do Empreendedor. Como instrumento de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com os microempreendedores individuais e observação *in loco*.

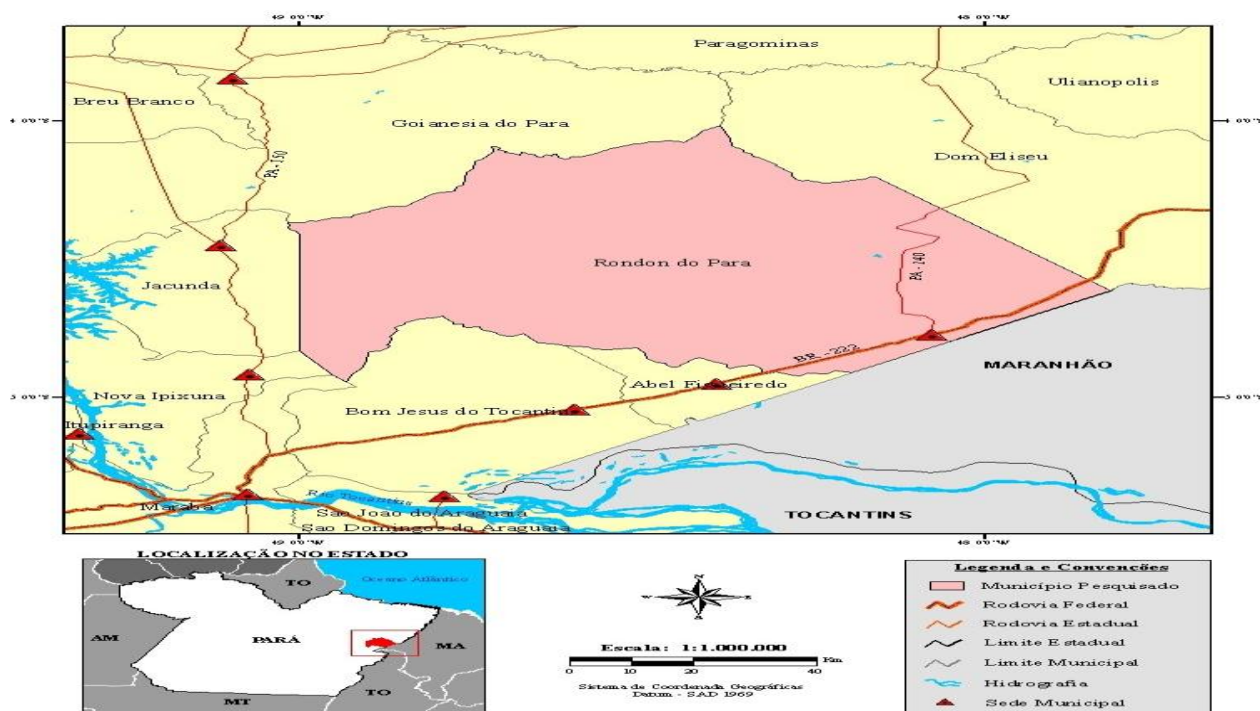
As entrevistas foram realizadas com microempreendedores individuais formalizados a mais de dois anos, de diferentes áreas de atuação. Para a coleta de dados, os entrevistadores utilizaram-se de um roteiro de entrevista com 10 questões, foram entrevistados 08 empresários. As entrevistas tiveram duração de aproximadamente uma hora (1h) e ocorreram entre os meses de janeiro a março de 2018.

As perguntas envolveram questões como a dificuldades enfrentadas para formalização do MEI, grau de satisfação do microempreendedor individual e os desafios em se manter no mercado sendo um pequeno empreendedor. Outra técnica de coleta usada foi à observação *in loco* realizada nos estabelecimentos do microempreendedor individual, assim foram observados se obtinham endereço fixo e atuação em atividade.

| Questões de pesquisa                                                                     | Hipótese/Preposição                                                                                | Categoria de análise                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Q1:</b> Qual o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará? | <b>P1:</b> O perfil do microempreendedor individual de Rondon do Pará é de um empresário inovador. | Formalização MEI por gênero e as dificuldades encontradas quanto a formalização.                                                                    |
| <b>Q2:</b> Qual o grau de satisfação em ser um MEI?                                      | <b>P2:</b> O microempreendedor individual tem benefícios com a formalização, isto o satisfaz.      | Formalização MEI por faixa etária e o grau de satisfação com o negócio.<br>Formalização MEI forma de atuação e os desafios de se manter no mercado. |

Dentre os Estados que compõem a Amazônia Legal, subdividida em Amazônia Oriental está o Estado do Pará, onde se localiza o município de Rondon do Pará objeto deste estudo. O Estado do Pará possui uma população estimada para 2017 de 8.366.628 milhões, com extensão territorial de 1.247.955,238 (km<sup>2</sup>), composta por 144 municípios IBGE (2017). O município pesquisado Rondon do Pará é um dos 144 municípios do estado do Pará.

**Figura 1:** Localização do Município de Rondon do Pará no Estado.



Localizado na mesorregião do Sudeste Paraense, a uma distância de 523 km da capital Belém. Situado a 192 metros de altitude, Rondon do Pará tem as seguintes coordenadas geográficas: Latitude: 4° 46' 31" Sul, Longitude: 48° 4' 3" Oeste. Para a coleta de dados foi utilizado um levantamento estatístico de órgãos oficiais, para descrever o perfil microempreendedor individual. Após a coleta de dados foi utilizado a ferramenta do Excel 2013 para tabulação dos dados e elaboração dos gráficos.

**Fonte:** IBGE (2006).

### 3 Resultados e Discussões

Localizado as margens da BR-222, o município de Rondon do Pará possui uma população segundo estimativas do IBGE em 2017 de 50.925 habitantes, com uma área territorial de 8.246,634 km². O PIB do município de Rondon do Pará é de R\$ 311.463,00 e o PIB Per Capita é de R\$ 6.483,94, sendo a média do PIB Per Capita no Estado que é de R\$ 11.678,96 e o nacional de R\$ 22.645,86. A base de sua economia é a pecuária, lavoura e o comércio.

Nesta etapa do estudo será apresentada o resultado da coleta de dados realizada por meio de dados secundários no site do Sebrae e do Portal do Empreendedor. Como instrumento de coleta de dados primários, será apresentado as entrevistas realizadas por meio de roteiro semiestruturado com os microempreendedores individuais.

#### *4.1 Formalização MEI por gênero e as dificuldades encontradas quanto a formalização.*

Seguindo uma tendência nacional, o município de Rondon do Pará, segundo dados pesquisados no Portal do Empreendedor, até a data de 15 de fevereiro do corrente ano, havia 692 formalizações de microempreendedores individuais. Apesar deste número não representar 1% das formalizações de microempreendedores individuais do Estado do Pará, o percentual demonstra que mais empreendedores tem buscado sair da informalidade e entrar na formalidade. O que corrobora com o que diz o MEI entrevistado da área de

informática, quando perguntado sobre o tempo de atuação e o surgimento da ideia de empreender:

*“há nove anos como MEI. Vi a oportunidade de ter meu próprio negócio justamente pela facilidade do MEI, pois sabemos que para se abrir uma empresa e mantê-la funcionando é muito caro. Com isso acreditei no momento e abri uma empresa de prestação de serviços na área de informática”.*

Perguntado sobre o grau de dificuldade de formalização do MEI o entrevistado destaca:

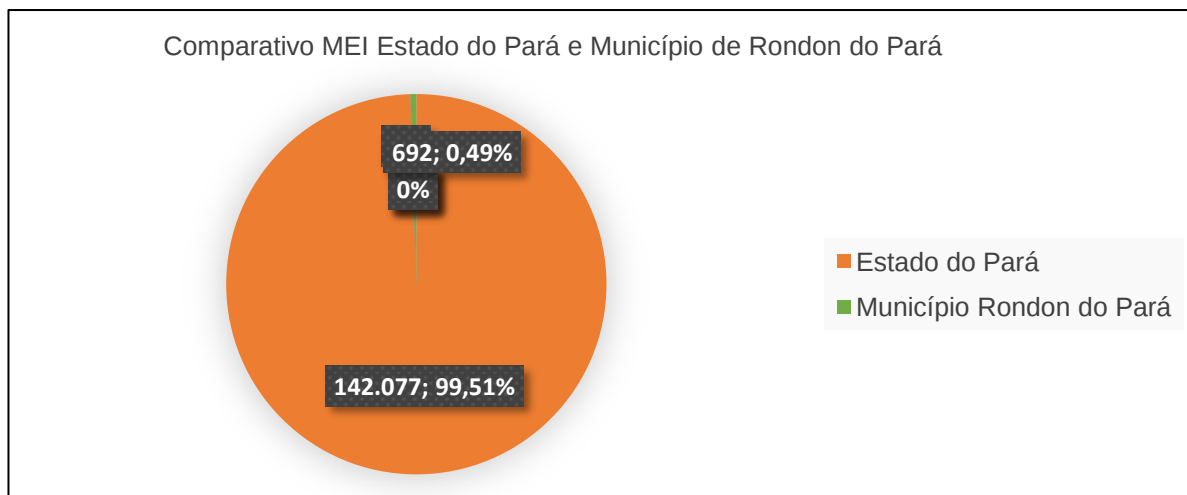
*“[...] nenhuma dificuldade, pois qualquer um que tenha o mínimo de noção em internet consegue criar a sua empresa MEI, mesmo sem noção ou acesso com a internet, os escritórios de contabilidade não cobram para auxiliar na abertura de sua empresa MEI”.*

Quanto as dificuldades de formalização e se considera necessário inovação na sua empresa para manter-se no mercado o entrevistado da área de panificação destaca:

*“[...] não tive dificuldade para abrir a empresa, no portal do empreendedor é tudo muito fácil de fazer [...]com certeza, principalmente no atendimento ao cliente que é meu principal foco, a satisfação, daí procuramos sempre inovar na hora de atender o cliente, seja no tratamento com ele como no visual do produto oferecido”.*

O MEI está aproveitando as facilidades que a legislação lhe proporciona, para se formalizar e passa a acreditar no seu potencial de empreendedor. Seja para alcançar novos clientes, seja para oferecer um produto e/ou serviços de melhor qualidade para o consumidor final, o microempreendedor tem buscado proporcionar para si também uma melhor qualidade, corroborando com o pensamento de Vedoine e Garcia (2010), que diz que: “o empreendedor é uma pessoa motivada por impulso de se auto realizar”. Assim a P1: O perfil do microempreendedor individual de Rondon do Pará é de um empresário inovador. Foi aceita.

**Gráfico 1:** Total de Empresas optantes no SIMEI, do Município de Rondon do Pará em relação ao Total de optantes no Estado do Pará.

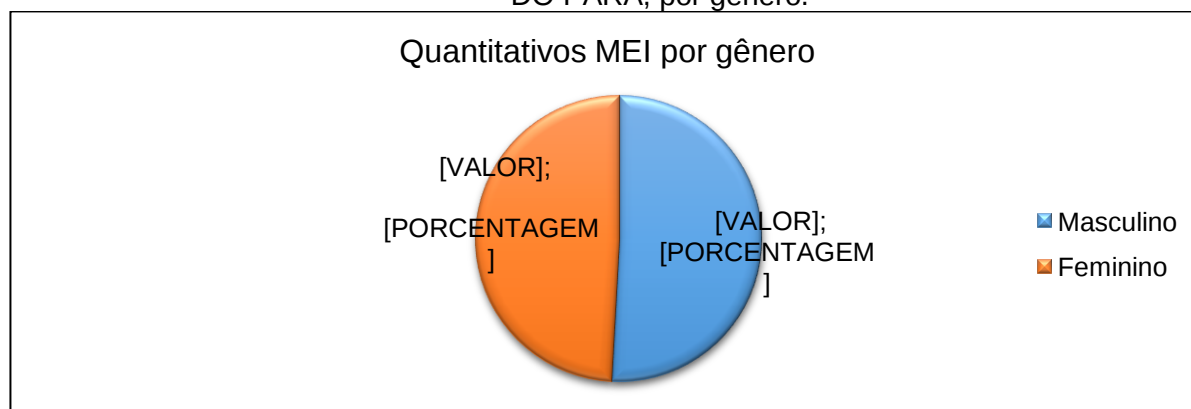


**Fonte:** Dados da pesquisa.

Segundo GEM (2010, p. 20) a “participação da mulher no empreendedorismo varia muito, contudo sempre é inferior a participação masculina”. E em sua pesquisa constatou um equilíbrio de gênero entre os empreendedores. De maneira semelhante, os dados coletados e evidenciados no Gráfico 2, demonstra que 49% dos microempreendedores individuais formalizados no município de Rondon do Pará são do gênero feminino e 51% do gênero masculino, o que atesta uma hegemonia ainda que pequena masculina.

Ainda que apresente uma pequena diferença quando se analisa a formalização por gênero, as formalizações de microempreendedores individuais no município de Rondon do Pará, denota uma participação ativa do gênero feminino no mundo dos negócios. Não obstante, há uma predominância masculina quando se fala em empreender.

**Gráfico 2:** Total de Empresas Optantes no SIMEI, da Unidade Federativa PA, Município RONDON DO PARÁ, por gênero.



**Fonte:** Dados da pesquisa.

#### 4.2 Formalização MEI por faixa etária e o grau de satisfação com o negócio.

No que tange a pesquisa feita pelo GEM (2010), mostra que o jovem brasileiro (18 a 24 anos) tem uma propensão maior de correr riscos, sendo essa uma característica inerente ao empreendedor. Deste modo, Dornelas (2014), apresenta os empreendedores como pessoas que apresentam grande otimismo, que descobrem as oportunidades e as tornam diferentes; agem com entusiasmos na execução das mesmas; gostam de assumir riscos e possuem liderança.

Assim, o Gráfico 03 da pesquisa, demonstra que 31% dos microempreendedores individuais formalizados no município de Rondon do Pará têm entre 31 e 40 anos. Na faixa etária entre 41 e 50 anos possui um percentual de 28%. Evidenciando que o perfil entre os microempreendedores com gana para empreender é observado de maneira mais latente entre pessoas com faixa etária mediana.

Foi com este espírito empreendedor que o entrevistado que atua na área de manutenção e vendas de antenas de TV digital, assumiu os riscos de sair de um emprego com estabilidade para ser o dono do seu próprio negócio. Quando perguntado sobre a motivação e a satisfação em empreender destaca:

*“Bom no MEI eu já estou há 03 anos né e a ideia surgiu do momento em que eu sair de uma empresa onde eu trabalhava, que eu trabalhei 11 anos e já tinha sondado o mercado pra mim entende?! E então vi que realmente ia dar futuro pra mim melhor que trabalhar pro outros né, então foi desde aí que eu tive esta ideia e não me arrependi de ter engajado neste ramo que estou hoje [...]estou muito satisfeito sim, com o MEI né eu desde quando eu abrir esse MEI até hoje eu me sinto bem, porque é eu tenho muitos benefícios em questão de ter é mobilidade pra conversar com outras empresas né pra comprar, vender então graças a Deus até hoje só me deu benefício muito bom[...]”.*

Entrevistado na área de atuação panificação, quando questionado sobre o grau de satisfação em ser MEI não hesita em destacar:

*“Há uns 04 anos, já trabalhava com esta área de panificação pra outras empresas, aí vi a oportunidade e me agarrei a ela [...]sem dúvidas, muito satisfeito, com a*

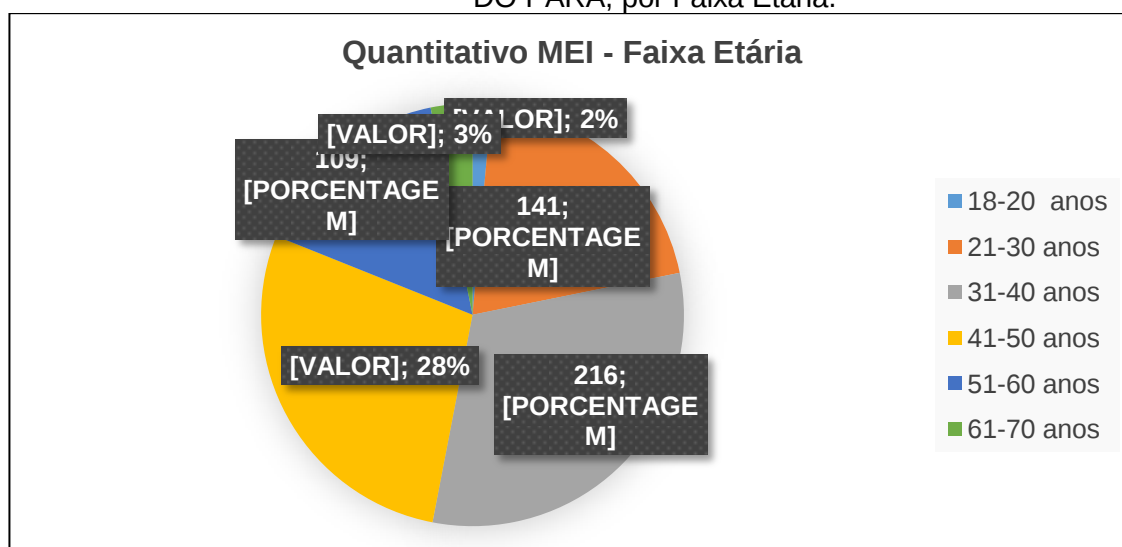
*formalização como MEI, tenho a oportunidade de comprar direto das empresas distribuidoras pois com o CNPJ essa possibilidade é possível, comprando as mercadorias mais baratas e com uma forma de pagamento melhor, além dos benefícios como aposentadoria, e auxílio doença caso aconteça algo comigo[...]”.*

Para Franco (2000, p. 10) “o empreendedorismo está fadado a romper amarrações sociais, produzindo ampliação do desenvolvimento através da cooperação”. O que aceita a P2: *de que o microempreendedor individual tem benefícios com a formalização, isto o satisfaz*. O empresário inicia seu negócio acreditando que dará certo sair da informalidade e empreender.

Deve-se levar em consideração que esta faixa etária possui já bastante experiência e conhecimento, evidenciando o porquê destas pessoas buscarem mais a formalização, no entanto, assumem riscos calculados.

Contudo, a faixa etária de microempreendedores entre 21 e 30 anos representam um percentual crescente. Segundo pesquisas realizadas pelo GEM, os jovens possuem uma perspectiva diferenciada, pois não tem grandes preocupações como sustento da família, financiamento, o que propicia o aumento dos números de jovens sendo empreendedores e sempre estão dispostos a correr riscos.

**Gráfico 3:** Total de Empresas Optantes no SIMEI, da Unidade Federativa PA, Município RONDON DO PARÁ, por Faixa Etária.



**Fonte:** Dados da Pesquisa.

Enquanto que, a faixa etária entre 51 a 60 anos representa apenas 16% entre as formulações e os de 61 a 70 anos, apenas 3% dos microempreendedores individuais formalizados no município. Validando o que apresenta Pilleggi (2014) que destaca que “as características referentes ao espírito de empreender, podem ser aprendidas ao longo do tempo com capacitações adequadas”. Como o que atesta o entrevistado na área de atuação informática quando perguntado sobre os incentivos que recebe para atuação e grau de satisfação como MEI:

*“Fui incentivado pelo Sebrae, com diversas palestras e cursos. Mas o maior incentivo foi o próprio comércio[...]sim, estou muito satisfeito[...]tenho isenção em algumas taxas e impostos, posso ter até 01 funcionário sem pagar nada a mais por isso, nos bancos tenho facilidade em conseguir empréstimos e financiamentos. Tenho minha contribuição com o INSS coberta, tendo os mesmos direitos que qualquer trabalhador comum tem’.*

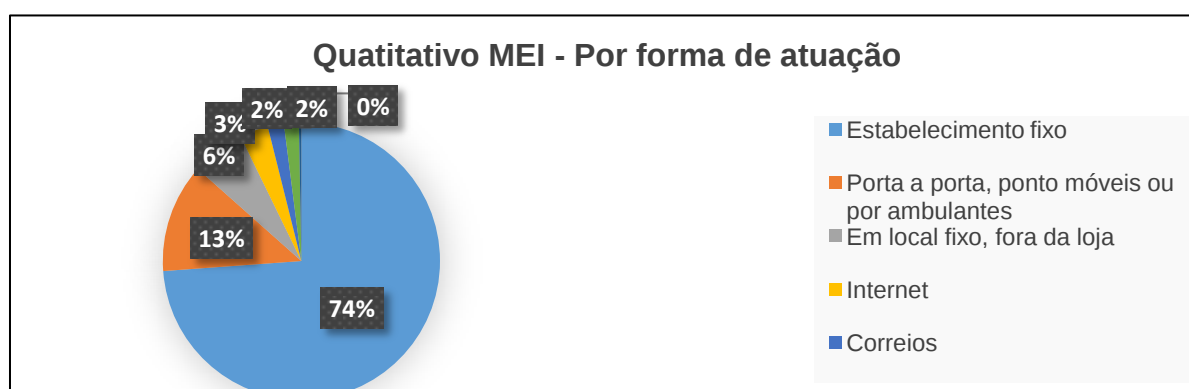
Entrevistado na área de atuação de secos e molhados:

*“[...] Participamos por 03 ocasiões de palestras e cursos do Sebrae na Associação Comercial[...]temos 02 anos e 09 meses de funcionamento. Devido uma escolha equivocada na mudança de emprego na qual não deu certo, nos vimos dois desempregados. Tínhamos a necessidade de trabalhar e uma sonho de próprio negócio[...]”.*

O que ratifica a pesquisa quando evidencia que há um percentual significativo de pessoas com faixa etária entre 51 a 60 anos empreendendo no município de Rondon do Pará, que tem procurado se reinventar e dá um novo sentido a sua vida financeira e profissional.

#### 4.3 Formalização MEI forma de atuação e os desafios de se manter no mercado.

**Gráfico 4:** Total de Empresas optantes do SIMEI, no Município de Rondon do Pará por Forma de Atuação.



Entre os 692 microempreendedores individuais formalizados no município de Rondon do Pará, 74% estão atuando em estabelecimentos fixos; 13% atuam de porta a porta, ponto móveis ou por ambulantes; 6% em local fixo, fora da loja; 3% via internet; 2% por televendas, 2% correios e menos de 1% por meio de máquinas automáticas.

O que comprova que os microempreendedores individuais do município de Rondon do Pará em uma maioria maçante atuam por meio de estabelecimentos fixos, gerando assim, maior comodidade na oferta de seus bens e serviços ao consumidor final, por se tratar de um pequeno município localizado no sudeste paraense.

### ***5 Considerações Finais***

Esta pesquisa abordou como tema o Estudo do perfil do Microempreendedor Individual em um Município Amazônico com análise de dados. Foi feita uma pesquisa por meio de coleta de dados secundários colhidos no site do Microempreendedor e do SEBRAE, e por meio dados primários com entrevistas de roteiro semiestruturado. Onde foi possível analisar o perfil dos trabalhadores já formalizados e o grau de satisfação por ser um empreendedor MEI.

Buscando assim, responder as seguintes questões de pesquisa: Q1: *Qual o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará?* Q2: *Qual o grau de satisfação em ser um MEI?*

Por meio da análise dados estatísticos disponíveis na plataforma virtual, foi possível sim levantar o perfil empreendedor do microempreendedor individual no município de Rondon do Pará. Foi feita uma coleta de dados primários por meio de entrevistas semiestruturada e observação *in loco*. Desta forma, as questões foram respondidas e as proposições aceitas.

O perfil empreendedor do microempreendedor individual no município de Rondon do Pará é constituído por mais homens que mulheres. Os adeptos ao MEI são maioria entre os trabalhadores de 31 a 40 anos, com um percentual de 31%, logo em seguida uma faixa etária entre 41 e 50 anos, evidenciando assim, que entre os 31 e 50 anos as pessoas estão

mais interessadas em fazer de sua criatividade um negócio que dê certo, uma faixa etária que demonstra por parte dos microempreendedores um maior conhecimento e experiência.

Foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre as características do empreendedor e sobre o que é empreendedorismo. Os resultados da pesquisa levam a compreensão de que empreendedorismo é uma capacidade adquirida voltada para aplicar ideias, realizar sonhos e habilidades, contribuindo para a criação de novos projetos e/ou aperfeiçoamentos de projetos já existentes. Visto que, o crescimento econômico na região amazônica se faz essencial, pois gera empregos, riqueza e visa melhoramento de condições da população como um todo.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 128/2008, o governo federal cria uma nova modalidade de pessoa jurídica, com intuito de erradicar a informalidade entre os empreendedores. O MEI como é conhecido o microempreendedor individual, oferece benefícios não só tributários, mas também previdenciários, onde foi possível verificar que um pequeno município localizado no sudeste do Pará, possui as mesmas características quando se trata de empreendedorismo que o restante do país.

Pode-se destacar o alto grau de satisfação por parte dos pequenos empresários individuais, pelos benefícios encontrados ao conciliarem o sonho de ter o próprio negócio com as facilidades na formalização, os incentivos por parte do SEBRAE. Empreender no Brasil não é fácil, devido à alta carga tributária que dificulta com a formalização de uma empresa, no entanto, o microempreendedor individual a partir da criação do MEI, tem buscado sair da informalidade e empreender é uma boa alternativa para ter uma renda melhor.

A presente pesquisa identificou que com a crise econômica vivida no país, cada vez mais pessoas têm buscado, formalizar seu negócio e realizar seus sonhos. Com a criação da lei complementar que regulamenta a atividade do microempreendedor individual, muitos trabalhadores, antes na informalidade viram a possibilidade de estarem trabalhando de forma legal, com menos burocracia e com benefícios assegurados.

A pesquisa limita-se a uma análise de dados secundários e primários obtidos por sites oficiais e por meio de entrevistas. Desta forma, conclui-se que a pesquisa foi importante, apesar das limitações encontradas tais como: poucas informações no site, a falta de detalhamento das informações pesquisadas. O número de pesquisados foi pouco. No entanto, se faz relevante, pois mostrou o perfil do microempreendedor individual do município de Rondon do Pará e o grau de satisfação por parte dos entrevistados por serem MEI, o que poderá servir de base para futuras pesquisas.

Para futuros trabalhos sugere-se que se utilize por meio de uma amostragem identificar características predominantes entre os MEI'S do município de Rondon do Pará, bem como, se faça uma comparação do perfil do microempreendedor individual com outros municípios no Estado e fora do estado, podendo assim destacar as semelhanças e diferenças.

Assim, sugere-se um estudo mais profundo sobre como incentivar os trabalhadores que ainda trabalham na informalidade a buscarem os meios legais para exercerem a atividade de microempreendedor individual, bem como ajuda-los por meio dos dados coletados a vislumbrarem alternativas, meios para se manterem no mercado e crescerem.

## Referências

BOM A., E Empreendedor Corporativo: a nova postura de quem faz a diferença. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CÔRTEZ FILHO, D. B. Maléficos efeitos da crise. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/maleficos-efeitos-da-criseblkeum87cx77u15q5zcge5x98>>. Acesso: 21/02/2018.

DORNELAS, J. C. A. Empreendedorismo: transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

\_\_\_\_\_. J. C. A. Empreendedorismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 19.

\_\_\_\_\_. J. C. A. Empreendedorismo: transformando ideias em negócios. 5º ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FRANCO, A. Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável? Brasília: Instituto de Política, 2000.

GEM –Global Entrepreneurship Monitor (2010). “O Empreendedorismo no Brasil. 2010.” Curitiba: IBPQ, 2010. Disponível em: <http://www.gemconsortium.org/>. Acesso: 24/02/2018.

\_\_\_\_\_. O Empreendedorismo no Brasil. 2013. Curitiba: IBPQ, 2013.

\_\_\_\_\_. O Empreendedorismo no Brasil. 2015. Curitiba: IBPQ, 2015.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JARDILINO, J. R., ROSSI, G., SANTOS, G. T. Orientações Metodológicas para Elaboração de Trabalhos Acadêmicos. São Paulo: Gion, 2000, (p. 35-39 e p.48-49).

MAXIMIANO, A. C. A. Administração para empreendedores. São Paulo: Pearson Education, 2006.

PELOGGIA, L. R. Perfil empreendedor do engenheiro na produção industrial: o caso de duas empresas aeronáuticas no Brasil. 2001. 90 f. Monografia – (Especialização MBA – Gerência da Produção e Tecnologia) – Departamento de Economia, Contabilidade, Administração e Secretariado, Universidade de Taubaté, Taubaté.

PILLEGGI, M. V. As principais características de um empreendedor de sucesso 2014. Disponível em: < <https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2014/07/principais-caracteristicas-de-um-empreendedor-de-sucesso.html> > acesso em 22/02/2018

Portal do Empreendedor. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>>. Acesso em 22/02/2018

ROCHA, E. L. C.; FREITAS, A. A. F. Avaliação do ensino de empreendedorismo entre estudantes universitários por meio do perfil empreendedor. Revista de Administração Contemporânea, v. 18, n. 4, p. 465-486, 2014.

SANTOS, S. A.; DANTAS, A. B.; SANTOS, P. C. F.; SILVA, M. A.; Propensão empreendedora em alunos de administração da UFAL: uma análise comparativa com estudantes das modalidades presencial e a distância. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE EL ESPÍRITU EMPRESARIAL 23. 2008, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ICESI/UFSC, 2008

SEBRAE. Comportamento empreendedor disponível em:  
<<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Programas/conheca-as-caracteristicas-empendedoras-desenvolvidas-noec,d071a5d3902e2410VgnVCM100000b272010aRCRD>>  
acesso em 26/02/18

\_\_\_\_\_. O que é se MEI, <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/o-que-e-ser-mei,e0ba13074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em 22/02/2018

\_\_\_\_\_. Perfil do MEI, disponível em:< <http://datasebrae.com.br/perfil-do-microempreendedor-individual/#ondefunciona>>. Acesso em: 26/002/18

\_\_\_\_\_. Perfil do microempreendedor individual 2017. p. 30,33.

SEÑORANS, R.; ROMEIRO, N. L. Empreendedorismo: conceitos, evolução histórica, tipologia e características. In: SPUDEIT, Daniela (Org.). Empreendedorismo na biblioteconomia. Rio de Janeiro: Agência Biblio, 2016. Cap. 2. p. 17-27.

SILVA, H. E.; DUTRA, M. L. S. Talento empreendedor brasileiro: uma proposta de aprendizagem para os cursos de Administração. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE PESQUISA EM EMPREENDEDORISMO NA AMÉRICA LATINA, 3. Rio de Janeiro, 2004. Anais..., 2004.

SCHWINGEL, I.; RIZZA, G. Políticas públicas para formalização das empresas: Lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. Governo Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, v. 54, p. 48, 2013.

TIMMONS, J. A. New venture creation. 4. ed. Boston: Irwin McGraw-Hill, 1994.

VEDOIN, A. M. R.; GARCIA, O. M. C. Tendência empreendedora: perfil dos alunos do Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria. In: Seminários em Administração, 8. Anais. São Paulo: SEMEAD, 2010.

VIDIGAL, P. R. Aspectos cognitivos e afetivos dos empreendedores: Como Estes Atores Tomam Decisões? Dissertação (Mestrado Administração) Faculdade Campo Limpo Paulista – FACCAMP, São Paulo. 2011. p. 18 e 19.

## CAPÍTULO 5

ACCOUNTABILITY NA AMAZÔNIA ORIENTAL E OS INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA  
PÚBLICA

LAIZE ALMEIDA DE OLIVEIRA

*Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA*

MARCILENE FEITOSA ARAÚJO

*Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA*

GABRIEL MORAES DE OUTEIRO

*Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA*

NORBERTO FERREIRA ROCHA

*Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA*

**Resumo:** A temática responsabilidade na gestão pública tem sido objeto de estudo ao longo dos anos. Devido a relevância no Brasil, da Lei de Acesso à Informação (LAI), foram delimitados critérios e diretrizes para divulgar informações e procedimentos para obter dados. Desta forma, o presente artigo teve como objetivo analisar o cumprimento das obrigações mínimas da LAI nos 144 municípios do Estado do Pará. A responsabilização nos atos da Administração Pública perante a sociedade (*accountability*) ganha relevância em um contexto de maior exigência por parte dos governantes quando realizada a prestação de contas de seus atos, como instrumento de controle social, e redução da corrupção Campos, Paiva e Gomes (2013). Como técnica de pesquisa adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Os principais dados foram obtidos por meio de fontes secundárias, disponíveis no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA). Assim, foram avaliadas duas matrizes de verificação fornecida pelo tribunal no ano de 2017. Como resultado, destaca-se que a criação de dispositivos que force o gestor ao cumprimento da lei, é eficaz. Neste sentido, evidencia-se que o controle exercido pelo TCM-PA tem maior eficácia no seu propósito de fiscalização e disponibilização do acesso à informação ao cidadão, quando se aplica punições aos gestores. Em relação aos municípios paraenses, 34 não conseguiram cumprir nem 50% das obrigações mínimas contidas na LAI, 38 se restringiram à 75% das exigências básicas e apenas 20 atenderam a todos os requisitos legais de transparência, o que demonstra que passados 07 anos do advento da LAI, persiste certa dificuldade na implementação de mecanismos de *accountability* por metade dos municípios paraenses. Assim, reforça-se a ideia que a responsabilização por parte dos governantes em função da ética pública e da observância de valores necessários para o exercício da cidadania, é um dever de todo agente público.

**Palavras chave:** *Accountability* horizontal. Lei de Acesso a Informação. Transparência Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilização por parte dos governantes em função da ética pública e da observância de valores necessários para o exercício da cidadania é um dever de todo agente

público, que também deve auxiliar para que haja a implementação de políticas públicas necessárias para o cumprimento da transparência e o acesso a informação, instrumentos considerados primordiais para a efetivação do exercício de gestão e ética no serviço público Brasil (2007).

A criação de políticas nacionais de acesso a informação dos sistemas de *accountability* no Brasil, possibilitou condições de democratização destas informações, revelando escândalos de corrupção, os quais favoreceram as mudanças nas regras que proporcionaram o fortalecimento do papel exercido por instituições relacionadas à prestação de contas frente à sociedade.

Assim, a medida que a corrupção vem sendo revelada no Brasil, os mecanismos de controle e *accountability* destas instituições são fortalecidos Taylor e Praça (2014). Observa-se com isso a necessidade de mudança, transformação esta que venha agregar novas funções as instituições de *accountability* de modo especial, em razão do número crescente de escândalos de corrupção Figueiras (2013).

Neste sentido, a questão que norteia o presente estudo é assim enunciada: Como os municípios do estado do Pará estão atendendo aos Termos de Ajuste de Gestão-TAG quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à informação (LAI) firmado com o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, considerando o mecanismo de *accountability*? Para responder à questão de pesquisa foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativa, a partir da matriz de verificação utilizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, utilizada nos 144 municípios paraenses.

Neste contexto, o estudo justifica-se pelo fato dos municípios compreendidos administrativamente na Amazônia oriental, especificadamente os do Estado do Pará serem também objeto de controle por parte dos sistemas de *accountability*, apresentando um importante papel para implementação de mecanismos de democratização do acesso a informação, bem como relevância em alavancar cada vez mais governos transparentes que permitam a participação do cidadão no processo democrático CGU (2011).

Considerando a obrigatoriedade de aplicabilidade da lei por parte dos municípios o presente trabalho tem por objetivo analisar o cumprimento das obrigações mínimas da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/11) nos 144 municípios do Pará e identificar os municípios com maior dificuldade quanto à aplicação da lei no ano de 2017.

Assim, a discussão deste trabalho concentra-se inicialmente nas temáticas: *Accountability* na Administração Pública, *Accountability* horizontal e *Accountability* e a Lei de Acesso à Informação. A partir dessa reflexão teórica, parte-se para a apresentação das definições metodológicas e a apresentação e análise dos resultados da pesquisa, para que se possa, então, apresentar as considerações finais do estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 *Accountability* e Gestão Pública

O direito à informação pública é previsto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXIII. No entanto, somente nos últimos anos houve uma institucionalização em nível nacional com regras mais claras com a criação de políticas nacionais voltadas a transparência pública e acesso a informação, por meio de leis como a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/09).

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) possibilitou a democratização do acesso à informação a todos os cidadãos, estabelecendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção Hoch, Rigui e Silva (2012) e Souza, Barros, Araújo e Silva (2013). Visto por este prisma, é dever dos órgãos públicos promover a divulgação em local de fácil acesso, das informações de interesse público, possibilitando a qualquer cidadão a compreensão dos atos públicos.

O termo *accountability* ganha força no Brasil por volta da década de 90. No entanto, em outros países, a temática já era objeto de debates há mais tempo. Segundo O'Donnel (1998), pioneiro na introdução deste termo, o termo *accountability* pode ser conceituado em diversas formas. Dentre estas classificações está a *accountability* vertical pode ser compreendida como a forma de que o povo controla os governantes.

## 2.2 *Accountability* horizontal

*Accountability* horizontal conceitua-se por ser objeto através de fiscalizações, seja por meio dos poderes existentes, seja por meio de órgãos que controlam o poder público, bem como os tribunais de contas O'Donnel (2003).

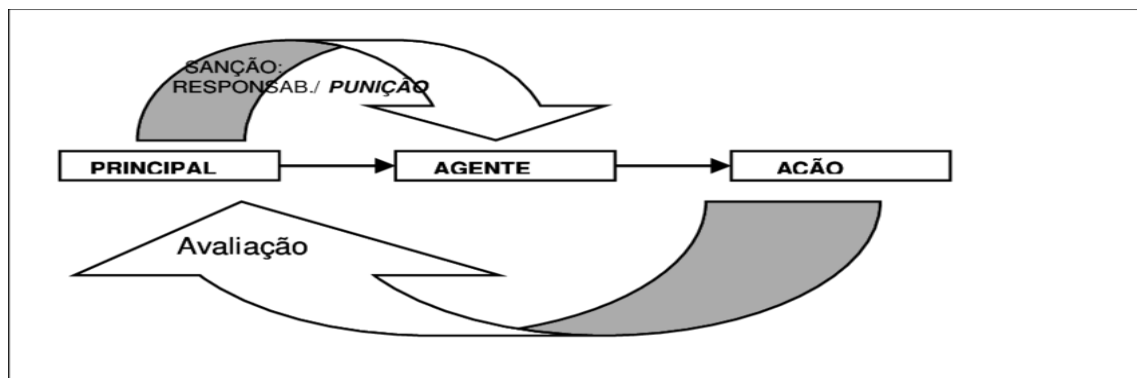
Para a efetividade da *accountability* horizontal é necessário que haja órgãos estatais comprometidos e autorizados, no papel de controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de agentes públicos, buscando assim o fortalecimento destas instituições públicas de controle O'Donnel (1988).

Um exemplo de *accountability* horizontal é o Tribunal de Contas dos Municípios que é hoje um efetivo instrumento de *accountability* no Estado do Pará, cumprindo seu papel de órgão de controle externo primando pelo respeito as normas legais aplicáveis. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará é o mais transparente do país conforme o que sugere ENCCLA (2016).

Sob esta ótica a ação exercida por órgãos estatais de controle, que têm o direito e o poder legal de fiscalizar, avaliar desempenho e exercer ações de capacitação com agentes públicos, é demonstrada pela capacidade técnica que envolve as atribuições destes órgãos estatais, aqui representada pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-PA).

Neste sentido, suas ações são norteadas por atividades que envolvem prestação de contas de agentes públicos e ação de fiscalização por parte do tribunal. Bier (2014) menciona que a “*accountability* deve ser exercida também em relação ao desempenho dos gestores do poder público” (p. 18), conforme demonstrado na figura 1, esquematizando o processo de prestação de contas realizada pelos agentes públicos, uma ação que gera uma reação exercida pelo tribunal, de avaliação e responsabilização, motivando sanções e punições pelos atos públicos.

Figura 1 Esquema conceitual de *accountability* horizontal intraestatal



Fonte: Clarilei Bier (2014, p. 18)

Assim, faz-se necessária a observância da contrapartida ao se utilizar recursos públicos, bem como, da prestação de contas a ser realizada. Desde o nascimento do Estado moderno, a responsabilização é fato preponderante na correta utilização destes recursos, como se observa no art. 15º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), refere-se ao direito exercido pela sociedade em pedir contas a todo agente público pela administração exercida.

### 2.3 *Accountability* e a Lei de Acesso a Informação

Barros e Fonseca (2014) definem “*accountability* como a responsabilização que está inserida na prestação de contas em todos os atos da administração pública perante a sociedade” (p. 12). Ao associar o ato administrativo público e prestação de contas define-se como o meio necessário à transparência pelo qual pode-se aumentar a confiabilidade nos governantes e nos meios governamentais.

O desenvolvimento e implantação, bem como a disponibilização são segundo Raupp e Pinho (2013) “mecanismos de democratização possa possibilitar ao cidadão conhecimento e acesso as ações adotadas pelos governantes, as políticas implementadas e os recursos recebidos” (p. 773).

Ao se analisar os mecanismos de acesso à informação, Reyes, Olmedo apud Lima (2013) destaca que “o direito ao acesso à informação pública, nada mais é do que o direito que o cidadão possui em conhecer efetivamente a prestação de contas e os atos da

administração advindas do Estado” (p. 227). Para Wolfe (2014) “a transparência faz referência não só a geração de informações, mas a geração de interpretações destas informações” (p. 18).

A Lei de Acesso à Informação na concepção de Staroscky, Nunes, Lyrio e Lunkes (2014) se tornou relevante para administração pública brasileira. A rede mundial de computadores (internet), meio utilizado para entretenimento e trabalho, torna-se também instrumento que aproxima a gestão pública aos cidadãos levando informação e diminuindo distâncias informacionais.

O termo *accountability* surge neste contexto, frente à necessidade que os governantes possuem de realizar a prestação de contas e ao mesmo tempo disponibiliza-la ao crivo da sociedade, como instrumento de controle social, e redução da corrupção Campos, Paiva e Gomes (2013).

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

Para a classificação da pesquisa, toma-se como base a taxionomia apresentada por Vergara (1990), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva, porque visa descrever percepções, expor características e dificuldades enfrentadas acerca do cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta e Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/11) por parte dos municípios paraenses.

Quanto aos meios, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. Bibliográfica porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica.

Para a coleta de dados os pesquisadores utilizaram como referência a matriz de verificação utilizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará-TCM-PA (dados secundários), onde foram analisados os 144 municípios do Estado, verificando o cumprimento da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/11) bem como, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000).

Assim foram observados, os municípios que evoluíram, os que estagnaram e os que retrocederam no cumprimento de indicadores de Transparência Pública no ano de 2017. A pesquisa se concentrou em pesquisar os municípios do Estado do Pará, que está inserido na Amazônia Oriental composto também pelos estados do Maranhão, Amapá e Tocantins. No mapa do Brasil (figura 2), pode-se observar uma forma distinta de divisão das regiões, onde o tradicional Norte do país é composto pela região Noroeste, Amazônia Ocidental e Amazônia Oriental.

**Figura 2:** Representação da região amazônica contida no Brasil.



**Fonte:** Sociedade Brasileira de Ciência do Solo/SBCS (2017).

O Governo Federal através da promulgação da Lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953 instituiu o conceito de Amazônia Legal, mas foi a partir do dia 27 de outubro de 1966 com a reinvenção do conceito para fins de planejamento, que a Amazônia Legal tem seus limites ampliados estabelecendo o conceito de Amazônia Oriental, conceito político e não geográfico, estabelecido pelo Governo devido à necessidade de planejamento, promoção e desenvolvimento da Região. Dentre os Estados que compõem a Amazônia Legal, subdividida em Amazônia Oriental está o Estado do Pará objeto deste estudo.

O Estado do Pará possui uma população estimada para 2017 de 8.366.628 milhões, com extensão territorial de 1.247.955,238 (km<sup>2</sup>), composta por 144 municípios IBGE (2017). Os municípios pesquisados possuem características populacionais e econômicas diferentes, mas grau de dificuldade quanto a aplicabilidade da lei semelhantes. Após a coleta de

dados, foi feita uma análise nos resultados obtidos, utilizando o programa Excel 2013 para tabulação de dados e elaboração dos gráficos.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao TCM-PA compete o exercício da fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, em toda a sua plenitude, órgão que exerce a função de *accountability* horizontal no intuito de fiscalizar, orientar e normatizar. Assim, apresenta um importante papel na orientação dos gestores quanto a regularização de suas situações na aplicação da transparência pública.

Para ajudar os gestores na implantação e ampliação dos portais da transparência, o tribunal utilizou de uma ferramenta, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), buscando assim, ajudar os municípios no cumprimento da lei. Ao assinarem o TAG, os gestores se comprometem a cumprir as exigências da LAI e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como a instituírem a obrigatoriedade de criação e manutenção dos Portais da Transparência em todos os municípios.

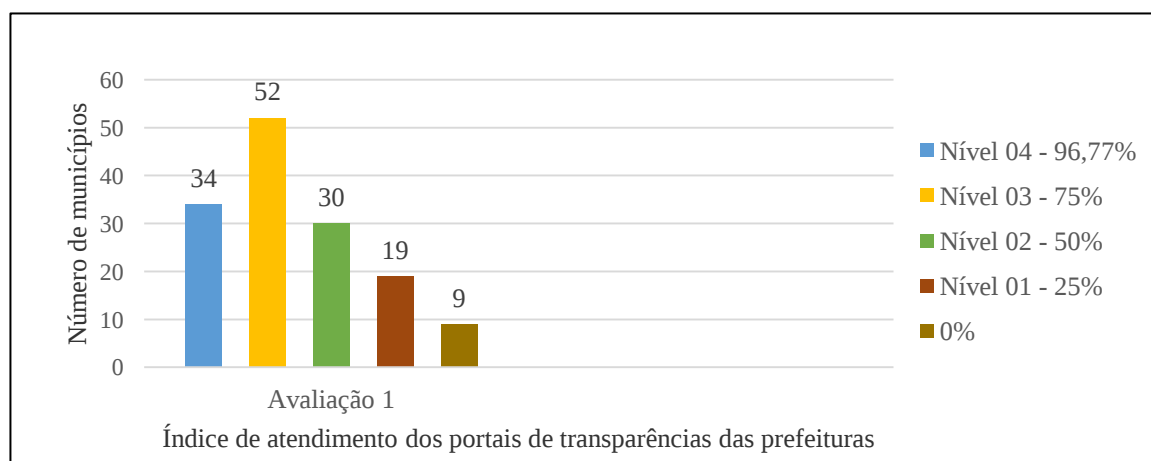
O TAG tem por finalidade a correção e adequação de distorções e omissões, vinculadas diretamente ao cumprimento da Lei da Transparência (Lei Complementar nº131/09) e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) para o exercício de 2017 e 2018, com a instituição da obrigatoriedade da divulgação das informações públicas municipais, para fins de acesso nos sítios oficiais e na rede mundial de computadores (internet).

A primeira rodada de avaliação realizada pelo TCM-PA com vistas ao cumprimento do TAG/LAI, foi encerrado no dia 31 de agosto de 2017. Ao realizar a consolidação dos dados se constatou que nenhum município dos 144 do Estado, conseguiu cumprir 100% as exigências do TAG/LAI e dentre estes, 09 (nove) municípios obtiveram percentual 0%. Estes são: Oriximiná; Bonito; Aveiro; Igarapé-Açu; Jacareacanga; Ponta de Pedras; Palestina do Pará; Santarém Novo e São João da Ponta.

Tais municípios estão localizados em diferentes regiões do Estado, se assemelham por serem de pequeno porte, estando Palestina do Pará, Santarém Novo e São João da Ponta na

lista dos menores municípios do Estado segundo o IBGE (2017). Assim, não havendo um fator relevante evidenciado na gestão destes municípios que destacasse o descumprimento da lei. Portanto, verificou-se que não havia nos portais destes municípios quaisquer informações que demonstrassem o cumprimento do TAG/LAI, conforme evidenciado na figura 03 abaixo.

**Figura 3:** Indicadores de transparência pública dos municípios paraenses: 1ª avaliação



**Fonte:** dados da pesquisa (2017).

Isto robustece o conceito dado por O'Donnel (2003), que conceitua *Accountability* horizontal como objeto por meio de fiscalizações, seja por meio dos poderes existentes, seja por meio de órgãos que controlam o poder público, bem como os tribunais de contas. Reforçando a importância de um instrumento que obrigue os gestores públicos municipais ao cumprimento tanto da LAI quanto da LRF e, estabelecendo sanções quanto ao não cumprimento das medidas estabelecidas.

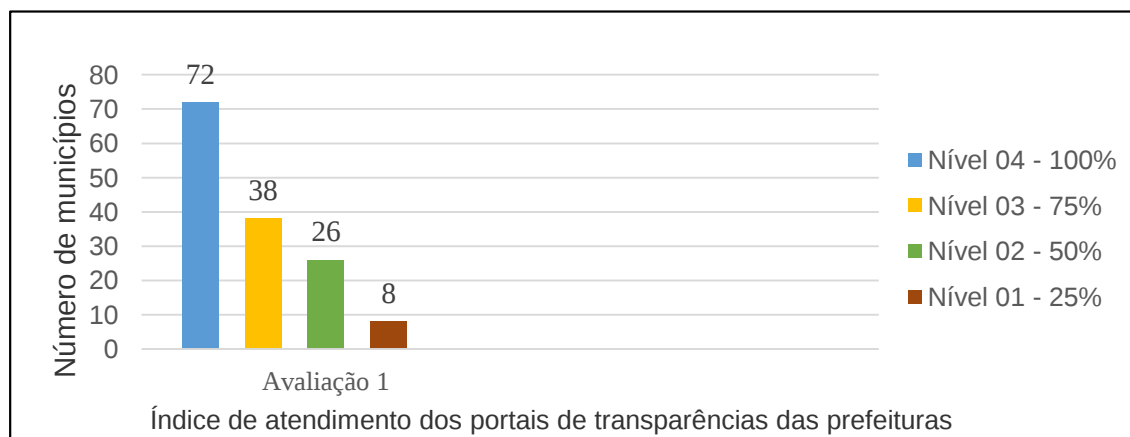
A avaliação realizada pelo TCM-PA para fins de cumprimento do TAG/LAI analisa quatro níveis de aplicabilidade do termo de ajustamento, onde se verifica os municípios que atingiram o nível 1 – até 25% das informações, nível 2 – até 50%, nível 3 - até 75% o nível 4 – até 100%, no entanto para esta primeira rodada o nível máximo alcançado pelos municípios foi de 96,77% de cumprimento e apenas quatro municípios obtiveram esta porcentagem que foram: Breves; Barcarena; Marituba e Mãe do Rio.

Pode-se observar que a efetividade dos municípios em divulgarem suas informações em sítios oficiais, democratizando o acesso a informação aos cidadãos, não está determinada por características regionais ou populacionais, demonstrando que há por parte dos municípios uma cultura transcendente de sigilo, o que inviabiliza os cidadãos a terem acesso aos dados públicos como estabelece a lei. Deste modo, Starosckv et al. (2014) reforça a ideia de que a LAI é sim um instrumento de democracia com relevante papel na administração pública brasileira.

A segunda rodada de avaliação realizada pelo TCM-PA teve início em 1º de setembro, sendo divulgado suas informações em novembro de 2017, após a consolidação dos dados constatou-se que 20 municípios conseguiram atingir os 100% quanto ao cumprimento do TAG/LAI, o que corrobora com o entendimento de Hoch, Rigui e Silva (2012) e Souza *et al.* (2013) que enfatiza que a possibilidade de acesso a informação pelos cidadãos democratiza o acesso e estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Isto é um avanço pois demonstra que os municípios se encontram em situação de busca da aplicabilidade dos dispositivos da lei, o que garante ao cidadão o acesso a informação, isto é acesso aos dados públicos, viabilizando que a sociedade seja corresponsável pelos gastos públicos, o que é claramente demonstrado na evolução do nível de atendimento do TAG/LAI por parte dos municípios paraenses.

Nesta segunda rodada, 72 municípios atingiram o nível 04 (quatro) que é de até 100% das exigências da Lei da Transparência (Lei Complementar nº131/09) e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), que constam do TAG. Entretanto, apenas 20 municípios que alcançaram o nível 04 (quatro) conseguiram atingir 100% da meta de divulgação dos dados públicos no portal da transparência conforme exige o TAG/LAI, sendo eles: Barcarena; Marituba; Afuá; Soure; Canaã dos Carajás; Altamira; São Geraldo do Araguaia; Belterra; Brasil Novo; Ourilândia do Norte; Nova Ipixuna; Mãe do Rio; Moju; Itupiranga; São Félix do Xingu; Colares; Anapú; Pau D'arco; Paragominas e Ananindeua (Figura 4).

**Figura 4:** Indicadores de transparência pública dos municípios paraenses: 2ª avaliação

**Fonte:** dados da pesquisa (2017).

Conforme a figura 4, houve uma evolução quanto ao cumprimento da lei, o que a figura demonstra claramente, onde os níveis apresentados tiveram um crescimento em relação a primeira avaliação. Nesta segunda rodada nenhum município ficou com 0%, por menor que fosse o percentual de cumprimento das exigências da lei. Sob esta ótica os gestores estão caminhando para uma efetividade quanto a Lei de Acesso a Informação. Barros e Fonseca (2014) já destacam que a divulgação dos atos administrativos públicos e prestação de contas dos gestores, além de ser um meio necessário à transparência traz confiabilidade nos gestores e nos meios governamentais.

Equiparando as duas avaliações, nota-se que mais de (70) setenta municípios atingiram o nível 04 (quatro), o que demonstra um crescimento de 38 municípios a mais em relação a primeira avaliação. Nota-se também que na primeira avaliação o nível 03 (três) era o que possuía o maior número de municípios em função do cumprimento das exigências do TAG/LAI, diferentemente do que se apresenta na segunda avaliação. Este crescimento de percentuais de aplicabilidade se dá pela conscientização adquirida ao longo da divulgação dos dados da primeira avaliação.

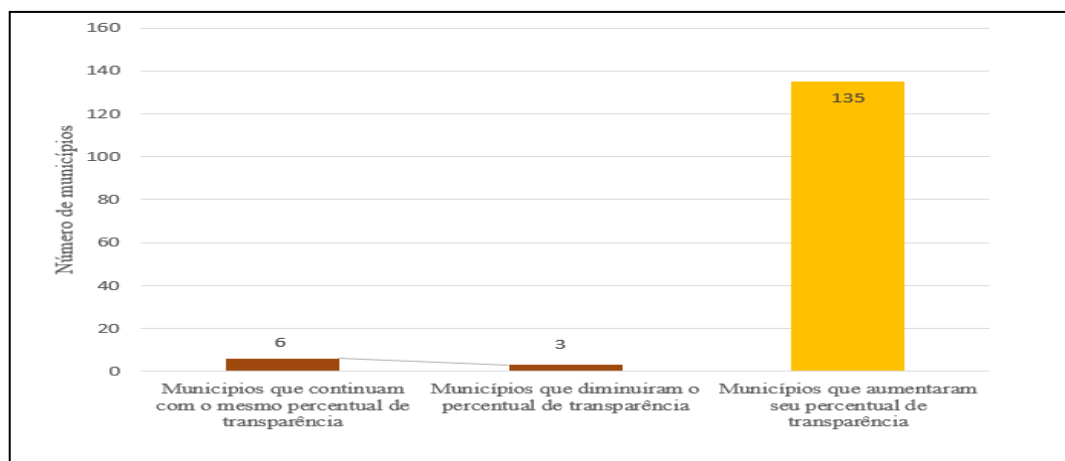
Deste modo, o crescimento no percentual dos municípios na segunda avaliação é notável, fazendo-se compreender que um número maior de municípios se encontram empenhados em chegar aos 100%, mais que isso, permanecer dentro dos limites legais de

cumprimento da lei. A isto se deve as sanções que poderão sofrer os municípios quando não regularizam o portal da transparência, deixando de cumprir o termo assinado junto ao TCM-PA.

Verifica-se também que seis municípios (São Caetano de Odivelas; Cametá; Faro; Santa Izabel do Pará; Ulianópolis e Breves) retrocederam quanto ao percentual de aplicação do TAG/LAI, o que demonstra um descuido na atualização das informações no portal da transparência dos mesmos, pois os dados disponibilizados no portal precisam estar além de inserido no portal, atualizados.

Após a consolidação dos dados observou-se que os municípios de: Trairão com 87,09%; Curionópolis com 38,70% e Inhangapi com 25,80%, continuam com o mesmo percentual da primeira avaliação, conforme pode ser visualizado na figura 03. Tal constatação evidencia uma falta de cuidado perante as informações que devem estar inseridas no portal. Um fator positivo são os 135 municípios que cientes da importância do cumprimento da lei evoluíram em seus percentuais de aplicabilidade (figura 5).

**Figura 5:** Variação dos indicadores de transparência pública dos municípios paraenses.



**Fonte:** dados da pesquisa (2017).

Observa-se, portanto, que a criação de dispositivos que obrigue o gestor ao cumprimento da lei é eficaz, isso porque, demonstra por meio de resultados que o gestor está preocupado em não sofrer sanções por parte do TCM-PA. Assim, do que de impregnar a cultura de acesso em sua gestão, corroborando com a ideia de O'Donnel (1988) que destaca que para a efetividade da *accountability* horizontal é necessário que haja órgãos

estatais comprometidas e autorizados, no papel de controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de agentes públicos, buscando assim o fortalecimento destas instituições públicas de controle.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a aplicabilidade de Transparência Pública nos 144 municípios do Estado do Pará que compõe a Amazônia oriental no ano de 2017. Assim, buscou-se saber: Como os municípios do estado do Pará estão atendendo ao Termo de Ajustamento de Gestão-TAG quanto ao cumprimento da Lei da Transparência (Lei Complementar nº131/09) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) firmado com o Tribunal de Contas dos Municípios, considerando o mecanismo de *accountability*?

A *accountability* exercido pelo TCM-PA tem maior eficácia no seu propósito de fiscalização da prestação de contas e disponibilização de acesso a informação ao cidadão quando exercido com ferramentas que gere punições aos gestores, deixando evidente que o crescimento de municípios que subiram seu percentual, precisa ter uma visão ampliada que alavanque o pensamento da gestão como um todo, chegando até o cidadão a informação que lhe é devida.

Embora haja municípios que não apresentam interesse em cumprir a LAI, é comprovado que o mecanismo utilizado pelo TCM-PA, Termo de Ajustamento de Gestão-TAG, contribuiu para o desenvolvimento da transparência nos municípios paraenses, alavancando percentuais de municípios de 0% obtidos na primeira avaliação até 100%. O que demonstra que é efetivamente possível uma gestão agir com transparência, disponibilizando seus dados à população, evidenciando suas fragilidades, mas envolvendo o cidadão no processo de administração participativa, onde o povo administra junto com o gestor.

A evolução nos percentuais de aplicação demonstradas nas figuras, está relacionada ao papel que o TCM-PA exerce frente aos municípios paraenses, na orientação direta aos

gestores, mas também a preocupação por parte dos gestores do não cumprimento do TAG/LAI, que conforme termo assinado prevê ações por improbidade administrativa aos municípios que não cumprirem a lei. O que demonstra que passados 07 anos do advento da LAI, persiste certa dificuldade na implementação de mecanismos de *accountability* por metade dos municípios paraenses.

Para o exercício de 2017 a divulgação destas informações se faz necessária para verificação da situação atual dos municípios paraenses e para uma futura correção nos pontos que ainda não estão sendo contemplados. No entanto, é importante salientar que a efetividade no cumprimento da lei nos municípios se dará por meio da atualização das informações inseridas nos portais da transparência de cada município. Neste sentido, o descuido destas atualizações poderá ocasionar uma estagnação do percentual de aplicabilidade ou até mesmo a regressão. Visto que, o TCM-PA continuará a verificação no exercício de 2018.

Assim, o presente estudo concluiu seu objetivo, respondeu à questão de pesquisa apresentada que era de verificar como se encontram os municípios paraenses frente a aplicabilidade da Lei da Transparência (Lei Complementar nº131/09) e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), sob a ótica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, como mecanismo de *accountability* horizontal. Deste modo, pode-se verificar que esta iniciativa de órgãos estatais tem contribuído cada vez mais com a implantação de governos transparentes, permitindo a participação do cidadão no processo democrático CGU (2012).

As limitações deste estudo são referentes a pesquisa de apenas a duas matrizes aplicadas nos 144 municípios do Estado do Pará no exercício de 2017. Assim, no intuito de tratar as limitações do estudo e ampliar seu escopo, sugere-se como futuras linhas de pesquisas o desenvolvimento de estudos mais abrangente envolvendo todos os municípios da Amazônia Oriental, bem como, a realização de pesquisas comparativa com municípios de outras regiões do país.

## REFERÊNCIAS

Barros, L. M., & Fonseca, M. W. (2014). A transparência fiscal eletrônica nos municípios do estado do paraná: avaliação do  ndice de transparência e as possíveis relações nesse processo. In: *Congresso Anpcont*, (2015, setembro) Curitiba. Anais... [s. L.]: Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2014. pp. 1 - 18.

Campos, R., Paiva, D., & Gomes, S. (2013, maio). Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 28 (2), pp. 421-446.

Clarilei, A. B., & Dressel J. J. B. (2014, julho). A accountability previdenciária como garantia de maior eficiência e transparência na gestão dos RPPSS estaduais. *Revista Prisma Jurídico* v. 13 (2), pp. 13-26 Universidade Nove de Julho São Paulo, Brasil.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Brasília, DF, 1988. Recuperado em 23 de outubro, 2017 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

Controladoria Geral da União (2012). Acesso a informação. Recuperado em 16 de novembro, 2017 de <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/politica-monitoramento>

Comin, D., Ramos, F., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. (2016). A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do  ndice de atendimento à lei de acesso   informação e suas determinantes - DOI: <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v15n46p24-34>. *Revista Catarinense da Ciência*, 15(46), p. 24-34. Recuperado em 22 de outubro, 2017 de <http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2266>

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*. Universidade de São Paulo. Recuperado em 10 de novembro, 2017 de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>

Estratégia Nacional de Combate   Corrupção e Lavagem de Dinheiro. *Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania – Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Recuperado em 15 de novembro, 2017 de <http://enccla.camara.leg.br/acoes>

Filgueiras, Fernando (2013). Corrupção e cultura política. A percepção da corrupção no Brasil. In: Telles, Helcimara; Moreno, Alejandro. (Orgs.). *Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 221-258.

Hoch, P. A., Rigui, L. M., & Silva, R. L. (2012, julho). Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos tribunais regionais federais. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, Santa Maria*, v. 1 (2) pp. 257-286.

Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Presidência da República, Brasília, DF, 27 mai 2009. Recuperado em 25 de outubro, 2017 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)

Lei de Acesso a Informação n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 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. Recuperado em 20 de outubro, 2017, de [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)

Lima, Márcia H. T. de Figueredo (2013). O estatuto teórico epistemológico do direito à informação no contemporâneo: das dimensões aos limites. In: *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 14. Florianópolis. Anais... Florianópolis: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação e Biblioteconomia.

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, 9 (3), pp. 112–126.

\_\_\_\_\_. (2003). Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *Democratic Accountability in Latin America*, 22 pp. 34–55.

\_\_\_\_\_. (1988). Accountability horizontal e novas oligarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo*, (44), 1988.

Starosky, E. A., Nunes, G.S.F., Lyrio, M.V.L., & Lunkes, R.J. (2014, janeiro). A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *Reuna, Belo Horizonte*, v.19 (1), pp. 29-52.

Souza, F. J. V. de., Barros, C. da C., Araujo F. R, de., & Silva, M. C. (2013, setembro) *Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte*. In: *Congresso USP*, 13. Anais... São Paulo, 2013. \_\_\_\_\_ . *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, Salvador*, v.3 (3), p. 94-113.

Taylor, M., And Praça, S. (2014). Inching toward accountability. *Latin American Politics and Society*, v. 56 (2), pp. 27-48.

Vergara (1991), Sylvia Constant. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa. *Caderno de Pesquisa*, Rio de Janeiro: EBAP. (2).

Wolfe, R. (2014, april 27). An anatomy of Accountability at the WTO. *Global Policy*, v. 6 (1), pp. 13-23.

## CAPÍTULO 6

## ACESSO A INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO MEIO DE CONTROLE SOCIAL

*Laíze Almeida de Oliveira;  
Gabriel Moraes de Outeiro;  
Ciro André de Lima Campão  
Maiara Costa Roldão*

**Resumo:** O presente projeto de pesquisa tem como objetivo avaliar o nível de democratização do acesso à informação dos dados governamentais disponibilizados pelo Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União (CGU) com base na Lei de Acesso à Informação nº12.527/11[2]. As regiões investigadas foram: região norte, com foco no estado do Pará e sudeste, com foco no estado de São Paulo. Para a realização do tratamento quanti-qualitativo foram utilizadas ferramentas matemáticas e estatísticas, as quais deram uma maior credibilidade aos resultados obtidos e posteriormente divulgados. Foi realizado um estudo descritivo de natureza qualitativa. Os dados foram coletados por meio de fontes secundárias, utilizando os indicadores divulgados na plataforma do Ministério da Transparência e da CGU do ranking de cumprimento da LAI conforme escala EBT. Os resultados esperados a curto prazo, ou seja, durante o período do projeto consiste em: publicação nos anais do Congresso Virtual de Administração-CONVIBRA o artigo com título: SISTEMA DE OUVIDORIA COMO CANAL DE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E ESTADO DE SÃO PAULO. Pesquisa esta que foi realizada e identificado um baixo nível de conhecimento e interação da sociedade junto aos órgãos públicos do Estado do Pará, o que ocasionou a necessidade de democratização dos dados públicos.

**Palavras chave:** Lei de Acesso a Informação; Transparência Pública; Controle Social.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente avança no Brasil a busca pela universalização dos serviços públicos amparada no uso de tecnologias de informação e de comunicação no que se costumou chamar de *e-government*, ou governo eletrônico. Porém, a ampliação dessa prática pode estar sendo limitada pelo baixo grau de acesso dos cidadãos as informações acerca da democratização, visibilidade e transparência pública [2]; [3]; [4] e [5].

Face ao exposto, é indispensável que os cidadãos conheçam o modo de funcionamento dos órgãos estatais e as ações dos governos para poderem exigir que seus

direitos sejam cumpridos. Pensando nisso, o governo criou a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11, conhecida como LAI, que começou a vigorar no Brasil em 2012. Essa lei, tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública [6]. A LAI regulamenta os procedimentos para o direito à informação garantida pela Constituição Federal, constante no art. 5º, inciso XIV, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. O poder público passa a ter o dever de divulgar certas informações de forma simples e compreensível, inclusive por meio de sites, e também disponibilizar plataformas *online* para que o cidadão possa realizar pedidos de informação [6]. Assim, buscando a avaliação da aplicação da LAI, a CGU desenvolveu a metodologia de Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU (CGU, 2017). A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da LAI, que é organizada em três versões: ranking dos estados, ranking dos municípios e dados abertos. A partir da criação desse método a CGU possibilita um monitoramento da transparência pública, gerando assim informações organizadas com indicadores para identificar o grau de transparência e democratização das informações públicas, e a partir disso gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação (CGU, 2017).

Para desenvolver estratégias de aplicação e popularização do acesso à informação, será necessário avaliar os dados disponíveis nos sites ligados a órgãos governamentais, utilizando como ferramenta de aferição, os dados qualitativos e descritivos. Dessa forma, o instrumental matemático e estatístico será utilizado para tornar possível a resolução de problemas diversos relativos à aplicação da LAI.

O presente projeto está embasado nas necessidades de facilitar o entendimento e divulgação dos dados abertos existentes no Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União (CGU) para a sociedade pois, segundo Logarezzi [6], nem

todos os municípios e estados brasileiros adotam as diretrizes indicadas pela LAI. Portanto, torna-se pertinente avaliar o nível de democratização do acesso à informação dos dados governamentais disponibilizados pelo Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União (CGU). Além disso, propõe-se reduzir os possíveis desvios de interpretações, com a utilização de métodos científicos na área de ciências sociais aplicadas para atender e orientar o cidadão.

Para atender o propósito desta pesquisa, tem-se como objetivo geral avaliar o nível de democratização do acesso à informação dos dados governamentais disponibilizados pelo Ministério da Transparência e da CGU com base na Lei de Acesso à Informação nº12.527/11.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar o nível de democratização do acesso à informação dos dados governamentais disponibilizados pelo Ministério da Transparência e da CGU. Portanto, foi adotado como base norteadora a Lei de Acesso à Informação nº12.527/11. Dessa forma, foi realizado um estudo descritivo de natureza qualitativa, conforme indicações de Gil (2008). Descritivo, pois a proposta de pesquisa foi descrever as características de determinadas populações ou fenômenos, tais como a democratização e os mecanismos da transparência pública por meio das ações de visibilidade com base na lei de acesso à informação dos estados das regiões norte e sudeste.

Os dados foram coletados por meio de fontes secundárias, utilizando os indicadores divulgados na plataforma do Ministério da Transparência e da CGU do ranking de cumprimento da LAI conforme escala EBT. O instrumento/ou questionário de pesquisa utilizado, foi o *Checklist* da EBT constante no dicionário de dados da CGU (2017). É importante ressaltar, que a partir da criação da LAI, a CGU já realizou três edições avaliativas até a presente data. Dessa forma, essa pesquisa levará em consideração a última edição avaliativa.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados esperados a curto prazo, ou seja, durante o período do projeto consiste em: publicação nos anais do Congresso Virtual de Administração-CONVIBRA o artigo com título: SISTEMA DE OUVIDORIA COMO CANAL DE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E ESTADO DE SÃO PAULO. Pesquisa esta que foi realizada e identificado um baixo nível de conhecimento e interação da sociedade junto aos órgãos públicos do Estado do Pará, o que ocasionou a necessidade de democratização dos dados públicos por meio de ações de extensão para que a comunidade tenha o conhecimento necessário e possa participar da gestão municipal. Para tanto, foi realizada duas ações com Órgãos do Governo Federal e Governo do Estado do Pará de forma estratégica de aproximação do Poder Públicos à sociedade.

No dia 19 de novembro foi realizado o 1º Transparency Day-Seu Olhar Atento a Administração Pública, com o objetivo de apresentar os dados da pesquisa e promover integração entre o Poder Público, Universidade e Sociedade. Participaram os gestores dos municípios de Rondon do Pará, Abel Figueiredo e Bom Jesus do Tocantins juntamente com representantes da Controladoria Geral da União.

**Figura 1:** Realização do Transparency Day – Seu Olhar Atento a Transparência Pública.



Fonte: Os autores.

**Figura 2:** Apresentação do Projeto TCE Universitário Cidadão à comunidade rondonense.



**Fonte:** Os autores.

Afim de consolidar os dados da pesquisa e enfatizar a importância da participação da sociedade junto ao Poder Público, o Tribunal de Contas do Estado do Pará, realizou atividades conjunta com a universidade e a Prefeitura de Rondon do Pará ao apresentar seu projeto institucional, TCE UNIVERSITÁRIO CIDADÃO a sociedade rondoniense.

#### 4. CONCLUSÃO

Mas, talvez, os principais resultados devam ser esperados a médio e longo prazos. O desenvolvimento do presente projeto possibilitou uma análise do grau de transparência pública dos órgãos federais instalados nos municípios do Estado do Pará e Estado de São Paulo, uma comparação importante para visualização da disparidade entre dados abertos dos governos em cada estado. Deste modo, permitiu que as pesquisas sobre transparência pública nos municípios pudessem ser apresentadas à sociedade contribuindo para a democratização do acesso a informação dos dados públicos. Como sugestão para futuras pesquisas, sugere-se que as pesquisas possam abranger toda a área de transparência pública e acesso a informação de forma ativa e passiva por parte dos municípios paraenses, podendo realizar comparativos com países que possuem a lei de acesso a informação já implantadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1]\_ 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.
- [2] BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. **Cambridge. MIT Press**, 1996.
- [3] ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**. Edição especial comemorativa (1967-2007), 2007.
- [4] CÔRTEZ, S. M. V.; GUGLIANO, A. A. **Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil**. Sociologias 24, Porto Alegre, 2010.
- [5] ALMEIDA, D.R. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade**. Brasília: IPEA, 2012.
- [6] LOGAREZZI, L. **Guia prático da lei de acesso à informação [livro eletrônico]** São Paulo : Artigo 19 Brasil, 2016.

## CAPÍTULO 7

A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO DAS FINANÇAS DE UM  
MUNICÍPIO DO SUDESTE PARAENSE*Laize Almeida de Oliveira**Gabriel Moraes de Outeiro**Maiara Costa Roldão*

**Resumo:** A proposta deste estudo é pautada na importância da arrecadação dos tributos municipais para compor as finanças do município. O presente estudo visa responder a seguinte questão de pesquisa: Q1: Qual a importância da arrecadação de tributos municipais para as finanças do município de Dom Eliseu? O objetivo central deste estudo é analisar a importância da arrecadação dos tributos municipais para composição das finanças do município de Dom Eliseu nos anos de 2017-2018. A análise foi feita no anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Dom Eliseu do exercício financeiro de 2017-2018. Para tanto, utilizou-se a ferramenta Excel para tabulação dos dados apresentados. Os resultados encontrados indicam que ao se analisar de forma horizontal a arrecadação de impostos do município de Dom Eliseu nos anos de 2017 e 2018, observa-se que no ano de 2018 há um crescimento na arrecadação dos impostos IPTU e ISS, onde IPTU houve um crescimento de um pouco mais de 46%. O ISS teve um crescimento em 2018 se comparado ao ano de 2017 de apenas 11%, variação natural decorrente de ano para outro. Concluiu-se que é preciso enxugar a carga tributária e possibilitar um desenvolvimento econômico real nos municípios, onde a população compreenda o porquê e destinação de cada valor pago por ela.

**Palavras-chave:** Tributos Municipais; Finanças Públicas; Arrecadação.

## 1. Introdução

Ao longo de toda a história a mudança mais significativa no sistema tributário ocorreu em meados de 1965, durante a ditadura militar, onde foi aprovada a Reforma Tributária, projeto de autoria de um grupo de juristas, fato este que aumentou de forma significativa a carga tributária nacional. No tocante, *a priori* eram os impostos diretos especificadamente o imposto de renda das pessoas físicas. Os impostos indiretos seriam cobrados para a industrialização e comercialização. O maior progresso atribuído a esta reforma tributária foi a então modernização da estrutura tributária nacional (RANGEL,1998).

O sistema tributário vigente no Brasil tem seu alicerce nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988, onde ficaram definidos os princípios gerais da tributação nacional, suas competências e limitações, bem como, a repartição das receitas tributárias arrecadadas. Assim, no artigo 145 encontra-se a definição dos tipos de tributos, os quais são: impostos, taxas e contribuições de melhoria (VARSAÑO, 1996).

Cabe a cada ente da Federação a competência de tributar, isto é expressão da sua autonomia, pois está sob sua titularidade o resultado da divisão do poder de tributar. Carminato (2010:204) diferencia competência tributária e competência de legislar sobre o direito tributário. Competência tributária é o poder atribuído ao ente constitucionalmente para editar leis, como por exemplo, instituição por lei, do IPTU realizado nos Municípios. Enquanto, a competência para legislar sobre o direito tributário é o poder dado constitucionalmente ao ente para editar leis que tratem de tributos e relações jurídicas pertencentes a ele, a exemplo, a instituição do Código Tributário Nacional (CTN) pela União (DE OLIVEIRA, 2018).

Para tanto, constituem-se impostos municipais os inseridos no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, no qual dispõe sobre a tributação dos entes federativos, atribuindo-lhes a competência de tributar a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão inter vivos e os serviços de qualquer natureza. Cabendo somente os municípios e o Distrito Federal a competência de tributá-los sendo indelegável, irrenunciável, inalterável, privativa e facultativa.

A proposta deste estudo é pautada na importância da arrecadação dos tributos municipais para compor as finanças do município, destarte, as dificuldades enfrentadas em todo o Brasil quanto a gestão tributária de diversas naturezas, incluindo especialmente as que afetam sua capacidade de arrecadação de impostos. Diante disso, o presente estudo visa responder a seguinte questão de pesquisa: Q1: Qual a importância da arrecadação de tributos municipais para as finanças do município de Dom Eliseu?

Para tanto, esta pesquisa teve por finalidade apresentar uma visão mais ampla da importância dos tributos municipais para as finanças do município de Dom Eliseu,

tomando como base anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Dom Eliseu do exercício financeiro de 2017-2018 e relatórios publicados do Balanço Geral e disponibilizado no portal da Transparência do município. As informações e análises apresentada, têm importante papel para tomada de decisão quanto ao planejamento e política tributária municipal, contribuindo para maior transparência e eficiência para gestão pública municipal.

Deste modo, o objetivo central deste estudo é analisar a importância da arrecadação dos tributos municipais para composição das finanças do município de Dom Eliseu nos anos de 2017-2018.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Tributação Brasileira**

Originalmente o nome tributo advém do verbo latino *tribuere* – distribuir, repartir entre as tribos – que tem seu significado de repartir entre os membros da tribo os encargos da vida em comum. Um vez que, neste período as contribuições eram tidas por meio de frutos, animais etc. ou em serviços prestados a toda a sociedade de modo coletivo que representasse a sobrevivência. Ainda sendo inexistente as leis a ética era muito presente o que limitava e definia os direitos de cada família e integrante da tribo (PEREIRA,1999).

Somente com a necessidade de inserção e fixação dos direitos e deveres de cada cidadão e de suas atividades desempenhadas pela comunidade, é que se deu a criação de uma estrutura administrativa o que resultou no que o mundo ocidental chama-se de “Estado”. Na Grécia antiga esta estrutura já era defendida pelo direito dos cidadãos não tão somente os direitos civis e políticos, mas também reconhecidos às demais tribos circunvizinhas e estrangeiros. É que pode-se notar como como primeiro esboço da cidadania vista no Ocidente (AMED;NEGREIROS, 2000).

Surge então a criação do Estado como necessidade de organização como por exemplo, dos serviços de abastecimento de água, estradas, obras públicas, fossas etc. E para

tanto era necessário recursos para pagar por todo estes serviços, uma vez que o ônus era da coletividade, surgiu então a figura do Estado como órgão responsável para restrição das atividades individuais, dando lugar a possibilidade de toda a comunidade usufruir do ambiente público (ÁVILA, 2017).

No entanto, devido as atividades que desempenhavam, a nobreza e o clero não os tinha incidência tributária. E assim, a burguesia europeia permaneceu por longos períodos sendo beneficiada, tanto pelo aspecto social quanto econômico, em detrimento da proximidade que havia com os trabalhadores, os verdadeiros pagadores de impostos.

A história do tributo em nosso país não se apresenta como algo em distinção da história mundial. Com a proclamação da independência em 1822, alastrou-se um clima de levante em toda colônia e passou-se a uma tributação arbitrária defendida pela realeza portuguesa, com objetivo de extrair o máximo possível dos colonos, com destinação quase que total para realeza face aos problemas financeiros já existentes. Assim, novos impostos eram criados de forma rotineira e recolhidos em espécie por servidores especiais da coroa portuguesa.

Para Ferreira (1986:32) havia um distanciamento da Metrópole portuguesa da realidade brasileira, “que bastava atentarmos para a facilidade com que adotavam e modificavam tributos e sistemas de arrecadação e fiscalização, para evidenciarmos a ideia de que, de fato, da Colônia, só queria os rendimentos, os lucros”.

E ao longo de toda a história a mudança mais significativa ocorreu em meados de 1965, durante a ditadura militar, onde foi aprovada a Reforma Tributária, projeto de autoria de um grupo de juristas, fato este que aumentou de forma significativa a carga tributária nacional. No tocante, *a priori* eram os impostos diretos especificadamente o imposto de renda das pessoas físicas. Os impostos indiretos seriam cobrados para a industrialização e comercialização. O maior progresso atribuído a esta reforma tributária foi a então modernização da estrutura tributária nacional (RANGEL, 1998).

No ano de 1985 termina o período da ditadura militar, daí então começa uma nova era que foi marcada pela busca da restauração da democracia. E em outubro de 1988

denominada pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, de “Constituição Cidadã”, marcado pela intensa participação popular aprovou-se a última Carta Magna (VARSAÑO, 1981).

O sistema tributário vigente no Brasil tem seu alicerce nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988, onde ficaram definidos os princípios gerais da tributação nacional, suas competências e limitações, bem como, a repartição das receitas tributárias arrecadadas. Assim, no artigo 145 encontra-se a definição dos tipos de tributos, os quais são: impostos, taxas e contribuições de melhoria. E desde a promulgação da Constituição de 1988 não chegou a haver uma modificação relevante na estrutura tributária nacional (VARSAÑO, 1981).

Abaixo apresentam-se sintetizadas, segundo a legislação tributária vigente, duas formas de classificação (por categoria de tributo e por nível de governo).

**Quadro 1:** Classificação dos Tributos Nacionais

| <b>IMPOSTOS</b>                                         | <b>COMPETÊNCIA</b> |
|---------------------------------------------------------|--------------------|
| Imposto sobre a Importação – II                         | Federal            |
| Imposto sobre a Exportação – IE                         | Federal            |
| <b>Sobre o Patrimônio e a Renda</b>                     |                    |
| Imposto sobre a Renda e Proventos – IR                  | Federal            |
| Imposto Territorial Rural-ITR                           | Federal            |
| Imp. s/Propriedade de Veículos Automotores – IPVA       | Estadual           |
| Impo. De Transmissão Causa Mortis e doações – ITCD      | Estadual           |
| Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU               | Municipal          |
| Imposto de Transmissão Inter Vivos-ITBI                 | Municipal          |
| <b>Sobre a Produção e Circulação</b>                    |                    |
| Imposto s/Produtos Industrializados-IPI                 | Federal            |
| Imp. s/Operações de Crédito, Câmbio e Seguros – IOF     | Federal            |
| Imp. s/Circ. De Mercadorias e Serviços – ICMS           | Estadual           |
| Imposto s/ serviços de Qualquer Natureza – ISS          | Municipal          |
| <b>Contribuições Sociais</b>                            |                    |
| Sobre a folha de pagamento – INSS                       | Federal            |
| Para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS      | Federal            |
| Para o Programa de Integração Social-PIS                | Federal            |
| Para a Formação de Patrimônio do Servidor Público-PASEP | Federal            |
| Sobre Movimentação Financeira- CPMF                     | Federal            |

|                                                             |                    |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|
| Sobre o Lucro Líquido – CSLL                                | Federal            |
| Sobre Salários para Custeio da Previd. De seus funcionários | Estadual/Municipal |

**Fonte:** Constituição Federal de 1988

Um ponto consensual sobre o sistema tributário brasileiro é que impõe desvantagem competitiva ao setor produtivo nacional, prejudicando assim a eficiência econômica, o que desestimula o investimento, ou seja, o sistema tributário brasileiro é contrário ao desenvolvimento, o que muitos autores indicam que de forma urgente se tenha uma reforma tributária que tenha mais facilidades em executá-la, em contramão do que é visto na atualidade uma lentidão em seu processamento (AFONSO, 2000).

Com a globalização e a facilidade no processo de desenvolvimento da tecnologia de informação, onde praticamente tudo se faz via internet, de operações financeiras a comerciais, exigindo que haja um ajuste nos sistemas tributários. Pois, é difícil a identificação de indivíduos e empresas que realizem negócios com potencial tributável e as parcelas que destes negócios devem ser tributáveis no país acirrando a competição tributária e aumentando as chances de evasão (AFONSO, 2000).

Assim, devido as grandes mudanças provocadas por transformações recentes, é notório que o padrão atual tributário deverá apresentar diferenças significativas em relação ao sistema tributário que hoje é adotado no Brasil e de forma global. Os impostos tidos como ultrapassados como os impostos sobre propriedades imobiliárias recuperarão sua importância, por fim, acredita-se que os impostos sobre o consumo local de bens e serviços terão maior representatividade, isto tudo amparado e de forma institucional por meio de procedimentos fiscais que protegem o fisco de possibilidades de evasão, uma situação que vêm crescendo com o comércio eletrônico (AFONSO, 2000).

De acordo com as normas vigentes e segundo Melo (1997:84,85) existem cinco características que são preponderantes na competência tributária. Como descrito:

Primeiramente, aparece a incaducabilidade. Esta não se encontra expressa em norma alguma, tendo em vista que inexistente qualquer dispositivo determinando um lapso temporal durante o qual o ente político deve exercer a competência tributária, sob pena de caducar.

Já para Mendonça (2004:294) considera que apenas duas características seja de fato nas quais a facultatividade e irrenunciabilidade. A autora não considera a irrenunciabilidade pois destingue a existência de previsões constitucionais que delimita no tempo a prática da competência legislativa, como por exemplo a antiga CPMF, extinta em 2007 (MENDONÇA: 2004).

A próxima seção apresenta de forma sintetizada a forma legal as finanças públicas municipais. Na seção 2.6 apresenta-se os impostos municipais e suas principais características. Na seção 2.7 é apresentado o imposto IPTU sua base de cálculo e incidência. Na seção 2.8 disserta-se sobre o ISS sua importância para arrecadação municipal. Na seção 2.9 apresenta o ITBI imposto que compõe no sistema tributário nacional sob responsabilidade do município segundo a Constituição Federal de 1988.

## **2.2 Finanças Públicas Municipais**

No estudo do federalismo brasileiro, define os níveis de cobranças e as secretarias de receitas da organização tributária, isto é, os estados e municípios não tem suas receitas ligadas somente a sua base de produção, e sim junto com as transferências intergovernamentais que são feitas, que é o caso dos municípios, sendo feita pela esfera da União e do estado local (ROSA;TEIXEIRA, 2016).

Desta forma cabe os municípios a responsabilidade e obrigações a serem cumpridas, quanto a arrecadação tributária, tarefa urgente que estar ligada a atuação administrativa que o possibilitaria autonomia. Neste contexto, as discussões acerca do federalismo fiscal levam a compreensão sobre a organização político-administrativa, tornando-se extremamente importante no papel de fortalecer a atuação dos municípios quanto ao alcance de seus objetivos, uma vez que a eficiência arrecadatória, a desconcentração de receitas tributárias se faz relevante para o que se se almeja na CF 1988 (FLORÊNCIO;TEIXEIRA, 2016).

Assim, as finanças públicas no município se definem pela apuração de receita, constatado pela competência tributária, para as transferências, constitucionais e voluntárias, efetivada pela União e Estados e para os financiamentos conseguidos, para tanto é feito no orçamento municipal aplicações de recurso nas despesas determinadas (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Deste modo, os estados organizados necessitam de fazer financiamento de seus gastos para a coletividade, assim fazendo com que os tributos sejam aumentados, atingindo as particularidades e a alta carga tributária brasileira, tendo assim, um rendimento maior para as pessoas que sonegam impostos, pois com a renda livre por esquivar-se a alíquota sobe, tendo um aumento na quantidade sonegada, por isso a importância da fiscalização do Estado (FRASCAROLI, 2016).

### **2.3 Impostos Municipais**

Os impostos municipais estão inseridos no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, no qual dispõe sobre a tributação dos entes federativos, atribuindo-lhes a competência de tributar a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão inter vivos e os serviços de qualquer natureza. Cabendo somente os municípios e o Distrito Federal a competência de tributá-los sendo indelegável, irrenunciável, inalterável, privativa, e facultativa.

Deste modo, o Código Tributário Municipal tem um importante papel na melhoria e desempenho da arrecadação municipal. No tocante, deve ser uma legislação que permita uma perfeita compatibilidade com o orçamento municipal de igual forma flexível e atualizada. Especialmente por compreender que a execução orçamentária está diretamente ligada a legislação, pois promove a arrecadação municipal e deve ser submetida à aprovação da Câmara Municipal, órgão responsável pela aprovação das leis (CEPAM, 2013).

A) Compete exclusivamente aos municípios instituir os seguintes impostos:

- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana;

- Imposto sobre as transmissões de bens inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e

- Imposto sobre serviços de qualquer natureza, cuja relação dos serviços tributáveis é definida por lei complementar.

B) Tributos Comuns. São as taxas e contribuições de melhorias, que os municípios podem instituir e cobrar do mesmo modo que a União e os Estados.

Os três níveis de governo segundo o Sistema Tributário atual recebem um total de treze impostos dentre eles, sete competem ao governo federal, três aos Estados e três aos Municípios. Quanto as contribuições sociais, foram mantidas ainda que com modificações no que se refere a destinação de recursos arrecados, bem como, sobre a possibilidade de criação de nova figura tributária incidente sobre o lucro das empresas para o financiamento da Seguridade Social.

Os impostos podem ser classificados como:

**Fiscais** – que tem por objetivo a arrecadação, ou seja, captação de receitas oriundas do poder de tributar. Exemplos em âmbito municipal: IPTU, ISS e ITBI.

Um dos impostos de maior relevância no caso brasileiro para arrecadação municipal é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Sua relevância vai além das questões orçamentárias, é responsável de forma sussinta para o planejamento e gestão urbana, inclusive para questões de políticas públicas que envolvam o ordenamento territorial (MARICATO, 2003).

Por ser uma das mais importantes fontes de recursos para os municípios o IPTU, muito embora seja um imposto direto, a grande maioria dos contribuintes não sabem como

é calculado. É um imposto que incide sobre o patrimônio, ou seja, a propriedade, a qualquer título de um imóvel. Para se obter o valor do IPTU calcula-se o valor venal do imóvel, onde aplica-se uma alíquota (CEPAM, 2013).

Sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, tem suas regras alicerçadas na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que serve como base para que os municípios possam instituir o tributo dentro dos seus limites territoriais, por meio de lei municipal e assim regularizar a cobrança em face dos sujeitos passivos. Em seu artigo 1º define os critérios materiais, quanto a existência de sua ação (STF, 2019). Conforme citado artigo 1º da LC 116:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Assim, Harada (2008:39) diz que: o que delimita o campo de incidência do ISS apenas nos casos em que, efetivamente, houver a prestação de serviços:

A partir das distinções entre obrigações de fazer e de dar, pode-se afirmar: O ISS só pode incidir sobre prestação de serviço, assim entendido o produto do esforço humano que se apresenta sob forma de bem imaterial, ou no caso de implicar utilização de material preserve a sua natureza no sentido de expressar uma obrigação de fazer, isto é, ter como objeto da prestação a própria atividade (HARADA, 2008:39).

Quanto o Imposto de transmissão de bens imóveis inter vivos (ITBI) está na Constituição no art. 156, inciso 11, na Lei Complementar que trata do ITBI está mencionado no art. 146, III, a, e no Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25.10.66), que regula este tributo nos artigos 35 e 42 (CONTI, 1996).

Quanto a sua incidência o ITBI tem como base de cálculo o valor venal do imóvel. Ficando a critério do município estipular uma alíquota podendo alcançar o máximo de 2% fixado por lei complementar (TRISTÃO, 2002).

**Extrafiscais** – com objetivo de intervenção do Estado quanto ao domínio econômico, é uma função regulatória. Diretos – incidindo direto sobre o contribuinte; Indiretos – quando incidem juridicamente sobre o contribuinte. Como exemplo de tributo direto pode-se citar o IPTU que incide diretamente sobre o contribuinte que possui um bem imóvel. E como exemplo de tributo indireto o ICMS, IPI, tributos federais que são transferidos para o consumidor não contribuinte do imposto. Importante ressaltar que esta classificação dos tributos como direto e indireto não segue um critério jurídico e sim econômico. Como bem destaca Atalliba (2002:143), “é classificação que nada tem de jurídica; seu critério é puramente econômica”.

## 2 Materiais e Métodos

Quanto a forma de abordagem a presente pesquisa configura-se como qualitativa pois segundo Vergara (2007:98) “ocorrem classificações e análises dissertativas sobre certas situações ou fato, sem no entanto eliminar completamente os cálculos”. Classifica-se quanto aos objetivos como descritiva, segundo Lakatos (2017:113) “nesse tipo de pesquisa, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles”. Quanto aos procedimentos técnicos buscou-se realizar uma pesquisa documental pois a fonte da pesquisa são documentos conservados em arquivos públicos (VASCONCELLOS, 2004).

O presente estudo buscou analisar a importância da arrecadação dos tributos municipais para composição das finanças do município de Dom Eliseu nos anos de 2017-2018. A pesquisa foi realizada a partir da coleta de dados secundários em documentos disponibilizados no Portal da Transparência do município, com base no anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Dom Eliseu do exercício financeiro de 2017-2018 e relatórios publicados do Balanço Geral e disponibilizado no portal da Transparência do município. Após conclusão da análise foram feitos gráficos para demonstrar o percentual de impacto que possui as receitas tributárias municipais para o

orçamento municipal. Para tanto, utilizou-se a ferramenta Excel para tabulação dos dados apresentados.

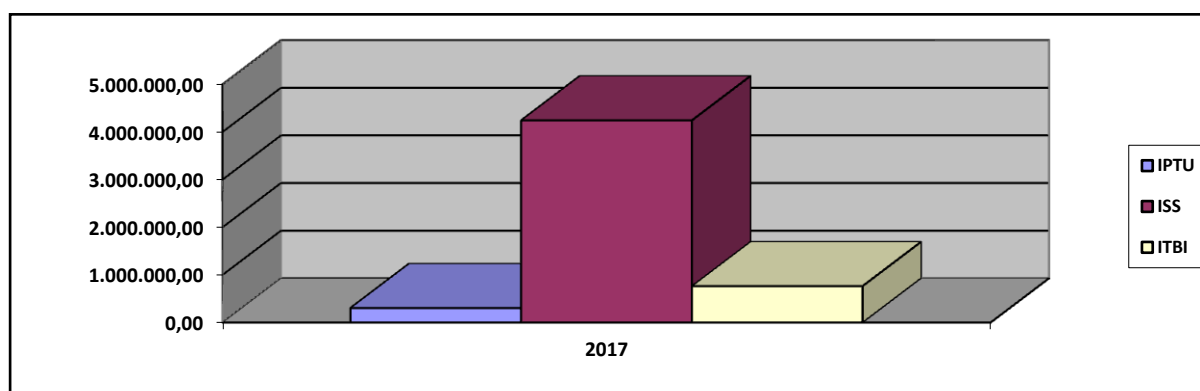
## 2. Resultados e Discussão

O município de Dom Eliseu, objeto deste estudo possui uma população estimada em 2017 de 58.071 habitantes. Possuindo um setor comercial e de serviços relativamente dinâmico, considerado um dos municípios mais movimentados da região sudeste paraense e o segundo mais populoso da Microrregião de Paragominas (IBGE, 2019).

Para obtenção dos resultados aqui detalhados foram analisados o anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Dom Eliseu do exercício financeiro de 2017-2018, disponibilizados no portal da transparência do Município.

No ano de 2017 o município de Dom Eliseu arrecadou com receitas tributárias um montante de R\$ 7.792.437,31 destas o valor correspondente aos impostos de IPTU são de R\$ 304.363,81, a maior arrecadação foi com o ISS que teve uma arrecadação de R\$ 4.243.537,02 e ITBI de R\$ 764.484,81, tendo um valor de Receita Corrente Líquida de R\$ 100.146.000,00. Os municípios apesar de seguirem orientações prescritas na CF 88 e na LC 116, como é o caso do município de Dom Eliseu ainda depende de forma considerável dos repasses mensais recebidos do governo federal do Fundo de Participação dos Municípios-FPM. Conforme demonstrado na Gráfico 1 demonstrado abaixo:

**Gráfico 1:** Receita de impostos municipais arrecados no ano de 2017

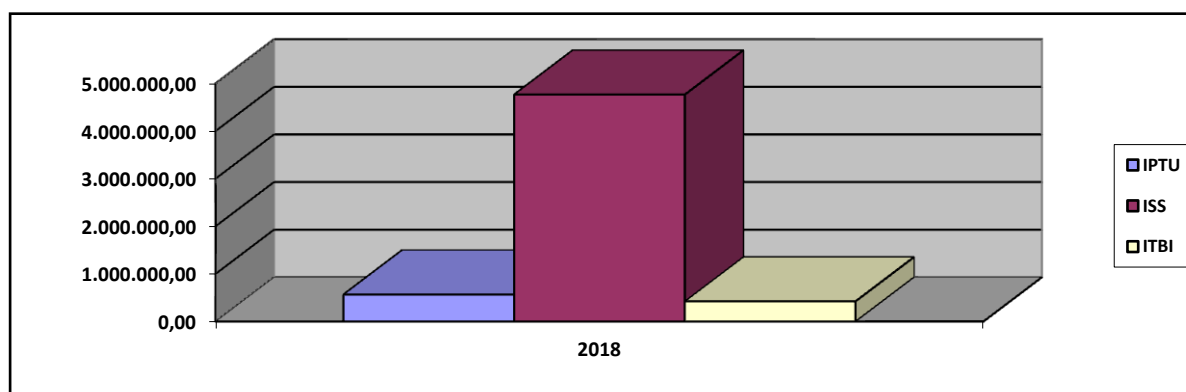


**Fonte:** Dados da pesquisa, 2020

Observa-se que o Município de Dom Eliseu no ano de 2018 teve uma previsão atualizada de receita de impostos municipais de IPTU no valor de R\$ 639.000,00, ISS de R\$ 4.589.000,00 e ITBI R\$ 589.000,00, demonstrados nos relatórios analisados e que foram publicados no portal da transparência, o que corrobora com disposto pelo CEPAM, 2013 onde salienta que: “a execução orçamentária está diretamente ligada a legislação, pois promove a arrecadação municipal e deve ser submetida à aprovação da Câmara Municipal” (CEPAM, 2013).

No entanto, para o mesmo ano o Município arrecadou com receitas de IPTU um valor de R\$ 565.679,67, ISS R\$ 4.764.677,82 e ITBI de R\$ 421.946,80 o que demonstra que as receitas estimadas para o ano de 2018 seguiram uma programação já estimada pelo orçamento. Conforme demonstrado no gráfico 2 abaixo:

**Gráfico 2:** Receita de impostos municipais arrecados no ano de 2018



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2020

Apesar do Município de Dom Eliseu possuir mais de 50 mil habitantes, o valor que arrecada com IPTU ainda é um percentual abaixo do esperado em função da importância do referido imposto. Maricato (2003) classifica o IPTU como um dos impostos de maior relevância no caso brasileiro para arrecadação municipal. Sua relevância vai além das questões orçamentárias, é responsável de forma sussinta para o planejamento e gestão urbana, inclusive para questões de políticas públicas que envolvam o ordenamento territorial. Quando se analisado o impacto da receita de IPTU em função da Receita

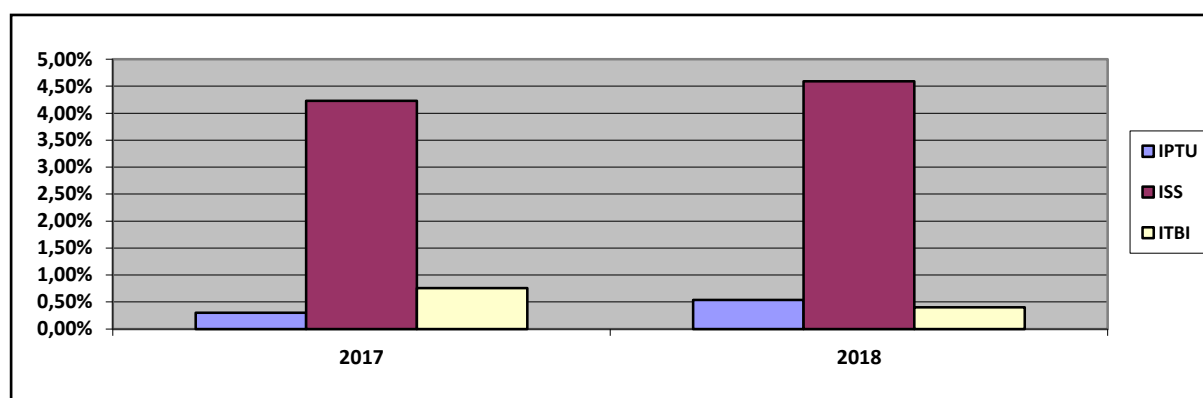
Corrente Líquida (RCL) do Município, o IPTU tem um percentual de 0,54% da composição da RCL.

O ISS arrecadado no ano de 2018 pelo Município de Dom Eliseu equivale a um percentual de 4,59% em relação a RCL. Assim no artigo 1º da LC 116, configura o ISS como Imposto de Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador (STF, 2019), pois demonstra que o município conseguiu com que mais empresas possam prestar serviços dentro do município.

O ITBI no ano de 2018 do município equivale a 0,4% da RCL arrecada, por si tratar de um imposto de transmissão de bens imóveis seu percentual de arrecadação não é tão impactante na composição da RCL do município. Como bem relata Tristão (2002) que sua incidência tem como base de cálculo o valor venal do imóvel. Ficando a critério do município estipular uma alíquota podendo alcançar o máximo de 2% fixado por lei complementar.

No gráfico 3 abaixo está demonstrando quanto cada imposto impacta na composição da Receita Corrente Líquida do Município de Dom Eliseu para o ano de 2017 e 2018.

**Gráfico 3:** Percentual de arrecadação de impostos com relação a Receita Corrente Líquida 2017-2018



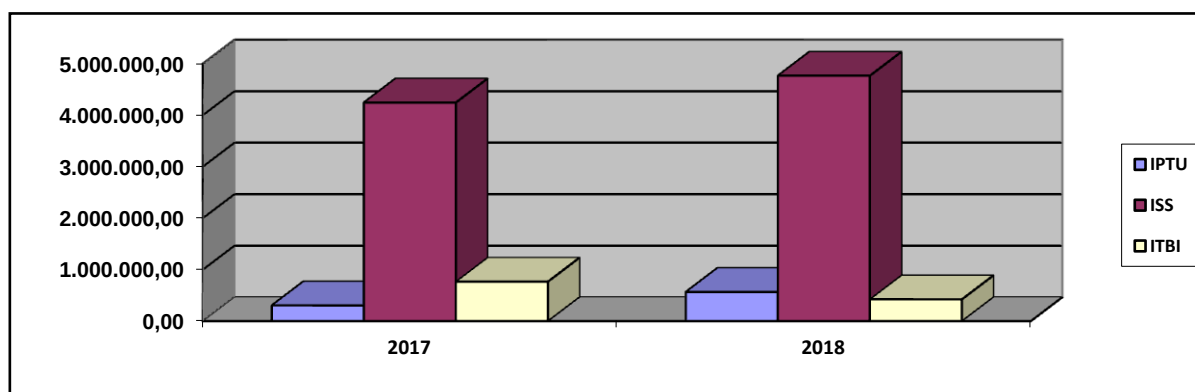
**Fonte:** Dados da pesquisa, 2020.

Ao se analisar de forma horizontal a arrecadação de impostos do município de Dom Eliseu nos anos de 2017 e 2018, observa-se que no ano de 2018 há um crescimento na arrecadação dos

impostos IPTU e ISS, onde IPTU houve um crescimento de um pouco mais de 46% em relação ao ano anterior, este pode está ligado a uma política de incentivos fiscais, ou até mesmo trabalho de conscientização com a população para que haja maior facilidade no pagamento do imposto e assim diminuir a evasão.

O ISS teve um crescimento em 2018 se comparado ao ano de 2017 de apenas 11%, variação natural decorrente de ano para outro, no entanto, é importante salientar que o crescimento na arrecadação possibilita ao município implantar maiores e melhores políticas públicas de urbanização e assim leve ao desenvolvimento econômico e fiscal. Se tem uma melhor compreensão deste percentual quando se analisado segundo a visão de HARADA, 2008, por demonstrar que o ISS só pode incidir sobre prestação de serviço, assim entendido o produto do esforço humano que se apresenta sob forma de bem imaterial, ou no caso de implicar utilização de material preserve a sua natureza no sentido de expressar uma obrigação de fazer, isto é, ter como objeto da prestação a própria atividade (HARADA, 2008:39). E mais ainda demonstrado por meio da figura abaixo onde demonstra esta variação na arrecadação do município de Dom Eliseu entre os anos de 2017 e 2018.

**Gráfico 4:** Comparativo da evolução dos impostos municipais nos anos de 2017 e 2018



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2020.

Embora o sistema tributário nacional seja deficitário de pouca compreensão por parte da população e que para muitos autores inimigo do desenvolvimento, esclarecer aos municípes a destinação dos impostos arrecadados incentiva os mesmos a manterem em dias o pagamento de seus impostos e diminuir a sonegação corroborando com o pensamento de Afonso (2000) que aponta que um ponto consensual sobre o sistema tributário brasileiro é que impõe desvantagem competitiva ao setor produtivo nacional,

prejudicando assim a eficiência econômica, o que desestimula o investimento, ou seja, o sistema tributário brasileiro é contrário ao desenvolvimento.

Somente o ITBI teve uma queda na arrecadação comparado de 2017 para 2018 com um percentual de um pouco de 45% a menor na arrecadação do ano de 2018, apesar do percentual ser considerável o valor do imposto não possui uma relevância acentuada para a receita corrente líquida do município contribuindo com um percentual de menos de 0,5% do montante. Para Frascaroli (2016) o sistema tributário nacional leva um rendimento maior para as pessoas que sonégam impostos, pois com a renda livre por esquivar-se a alíquota sobe, tendo um aumento na quantidade sonégada, por isso a importância da fiscalização do Estado (FRASCAROLI, 2016) o que pode explicar a baixa de arrecadação tão acentuada em seu percentual.

#### **4. Considerações Finais**

Deste modo, conclui-se que por mais que o sistema tributário nacional e os municípios estejam interligados embora deficitário, necessita com urgência de uma reforma mais ampla e que enxugue o tamanho da carga tributária e assim possibilite que o desenvolvimento econômico seja real nos municípios e a população compreenda o porquê e destinação de cada valor pago por ela, nota-se a importância para as receitas municipais a arrecadação de forma direcionada os três impostos aqui estudados.

A principal limitação deste estudo foi o tempo, e apesar de ter informações no portal transparência, alguns dados foi mais difícil encontrar no mesmo. No entanto foi feito a pesquisa no portal transparência do município e feito a análise dos dados para este estudo.

A contribuição social referente a esta pesquisa é de suma importância para que a população conheça melhor a destinação dos tributos que lhes são cobrados e a importância do mesmo para o desenvolvimento econômico do município. E a contribuição acadêmica mostra a importância da arrecadação própria para o bom funcionamento das finanças do município, possibilitando a criação de novas políticas públicas para a área urbana e proporcionando maior qualidade de vida aos munícipes.

Este estudo tem como linha futura de pesquisa a abrangência do sistema tributário nacional e as principais propostas de reforma para o cenário atual, fazendo a análise das finanças do município e a incidência de seus tributos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. et al. **A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente**. 2000.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAFRESP, 2000.

ANSELMO, João Luís. Tributo municipal. **Série Educação Fiscal para a Cidadania. Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**. São Paulo: Cepam, 2013.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Sistema constitucional tributário**. Editora Saraiva, 2017.

CARMINATO, Ricardo Alexandre. **Desempenho motor de escolares através da bateria de teste KTK**. 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONTI, José Maurício. **Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade**. Dialética, 1996.

DE OLIVEIRA, Guilherme Augusto Castro; TEIXEIRA, Ingridy Praciano Fernandes. A (DES) VINCULAÇÃO DAS RECEITAS ARRECADADAS MEDIANTE TAXAS. **Encontros de Iniciação Científica UNI7**, v. 8, n. 1, 2018.

DO BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2010.

FEDERAL, BRASIL Supremo Tribunal. **O Supremo Tribunal Federal**. Supremo Tribunal Federal, 2019.

FERREIRA, Benedito. **História da Tributação no Brasil: causas e efeitos**. Brasília, Senado Federal, 1986.

FLORÊNCIO, R. B. A.; TEIXEIRA, A. F.; **O gerenciamento eletrônico da arrecadação do ISS sob a ótica do federalismo brasileiro**. Cad. Fin. Pub., Brasília, n. 16, p. 271-289, dez. 2016.

FRASCAROLI, B. F.; RORATTO, R.; DINIZ, J. A.; **Evidências na arrecadação de ICMS no estado da Paraíba utilizando dados em painel dinâmico** Cad. Fin. Pub., Brasília, n. 16, p. 31-54, dez. 2016.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; **Gestão Financeira dos Municípios Brasileiros de Porte Médio**. Belo Horizonte v. 13 n. 1 p. 34 – 59 jan. /mar. (Revista impressa) 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DEMOGRÁFICO, IBGE Censo. Disponível em: [http://www. ibge. gov. br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 23 de maio de 2019, v. 3, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso**. 8. São Paulo: Atlas, 2017.

MARICATO, E. Metrópole, **Legislação e Desigualdade. Estudo Avançados**. 17(48), 151-167.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 1997

MENDONÇA, Cristiane. **Competência Tributária**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

PEREIRA, Ivone R., **A Tributação na História do Brasil**, São Paulo: Moderna, 1a. Edição, 1999.

RANGEL, Paulo Euclides, **Lacunas do Sistema Tributário Brasileiro, Ajuste Fiscal de Emergência versus Reforma Tributária Estrutural**, out./dez. 1998, no. 26.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrópole**, n. 08, p. 105-117, 2002.

SILVA, José Marcos da. **A influência do ciclo de vida organizacional sobre o nível de planejamento tributário**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TRISTÃO, José Américo Martelli. A administração tributária dos municípios brasileiros. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 4, n. 1, 2002.

VARSAÑO, Ricardo. **O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?**. 1981.

VARSAÑO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. 1996.

VASCONCELOS, Maria Celeste Reis Lobo; CARVALHO, Rodrigo Baroni; NEVES, Jorge Tadeu Ramos. **Práticas e ferramentas de gestão do conhecimento no âmbito da administração tributária de Minas Gerais: oportunidade para uma política institucional**. *Revista de Gestão e Projetos-GeP*, v. 3, n. 2, p. 235-259, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Estreitando relacionamentos na educação a distância**. *Cadernos EBAPE. br*, v. 5, n. SPE, p. 01-08, 2007.

## CAPÍTULO 8

### UNIVERSITÁRIO POR UM DIA: O PRIMEIRO CONTATO DE ALUNOS DE ENSINO MÉDIO DE ESCOLAS PÚBLICAS COM A UNIVERSIDADE

*Laize Almeida de Oliveira*  
*Marcilene Feitosa Araújo*

#### 1. INTRODUÇÃO

A universidade se apresenta como espaço de construção e difusão de saberes, capaz de transformar a vida das pessoas de forma positiva, formando mais do que profissionais, e sim cidadãos capazes de atuar de forma crítica e reflexiva na sociedade. A Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará tem por missão “produzir, sistematizar e difundir conhecimentos filosófico, científico, artístico, cultural e tecnológico, ampliando a formação e as competências do ser humano na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e no avanço da qualidade de vida” (PDI, 2014-2018, p. 25).

Um dos pilares da missão da instituição é a conscientização da comunidade sobre a importância de se ter uma Instituição de Ensino Superior na região. Neste sentido, este projeto nasce da parceria entre servidores (docentes e técnicos) e discentes do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), Campus de Rondon do Pará /PA. A finalidade é levar informações aos estudantes do Ensino Médio, principalmente os que estão na iminência de prestar o Enem. Haja vista que poucos conhecem de fato os cursos ofertados pela IES e, tão pouco, a carreira que pretende seguir.

Observa-se que o mercado de trabalho está cada vez mais exigente, forçando o jovem a uma busca constante por qualificação. O índice de jovens entre 18 a 24 anos no ensino superior tem crescido significativamente, nos últimos passando de 17,6% em 2004 para 40,2% em 2014 (IBGE, 2015). No que tange aos grupos étnicos esse índice é ainda menor.

Apesar do aumento no número de jovens na universidade, são poucos os que chegam à graduação conscientes da escolha da carreira profissional. Estes, na maioria dos casos, vão mais influenciados por idealizações do que por uma análise mais criteriosa da escolha acadêmica e profissional, levando muitos a desistirem por terem se decepcionado com o curso.

Entende-se que a percepção do grupo é relevante como ponto de partida, para adiante, surgir questionamentos críticos e assim fazer avançar na busca de uma consciência coletiva. Por compreender a educação como agente que transforma, transformando a realidade em si, e não tão somente se faz de um agente transmissor de conhecimento, um ensino-aprendizagem com conteúdo pré-formulados, é antes de tudo atividade educativa densa (PINTO, 1989).

Diante do exposto, nota-se a importância do projeto, uma vez que visa aproximar a universidade com as escolas públicas de ensino médio da região, levando informações bem estruturadas quanto aos cursos e carreira profissional, minimizando o número de evasão entre os graduandos.

O presente projeto tem como objetivo apresentar a universidade (Unifesspa) especificadamente o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (Icsa) para estudantes do ensino médio das escolas públicas de municípios circunvizinhos a IES, instigando o público alvo a ingressar na instituição de ensino superior; bem como, dar visibilidade e fortalecer à Unifesspa enquanto instituição pública. Vale ressaltar também, o alinhamento dessas ações com a política afirmativa de acesso ao ensino superior dos grupos étnicos (indígenas e quilombolas) e pessoas com deficiência.

## 2. MATERIAIS E MÉTODOS

O projeto presente de orientação profissional é “alicerçado em uma metodologia participativa, onde o potencial egresso poderá adquirir clareza as dúvidas e dificuldades

relacionadas a escolha de uma carreira” Freire p. 148 (1996). Neste sentido, o projeto é embasado na metodologia da pesquisa-ação.

A pesquisa-ação é definida por uma “ação planejada de caráter social, educacional, técnico entre outros. Esta possibilita aos participantes, condições de investigar sua própria prática de uma forma crítica e reflexiva” Thiollent p. 108 (1988).

Para o desenvolvimento do projeto foram realizadas visitas guiadas educativas que aconteceram no primeiro semestre de 2018. Participaram do projeto as escolas públicas de ensino médio dos municípios de Rondon do Pará e Abel Figueiredo. O projeto contemplou apenas turmas do 3º ano. As visitas aconteceram uma vez por mês e ocorreram no turno da manhã.

Os alunos, professores e/ou demais profissionais da escola/instituições visitante, fizeram uma visita à exposição do memorial e participarão de palestras que têm como objetivo direcionar o egresso para a melhor clareza na escolha da carreira.

Para melhor aproveitamento das ações, foi atendida uma escola por vez. Para as escolas localizadas no interior dos municípios, gastos com alimentação e transporte (ônibus escolar) dos alunos e educadores foi de responsabilidade das prefeituras de cada município que são parceiros no projeto por meio da secretaria de educação.

O projeto se destina à implantação de uma série de ações que promovam a aproximação da Universidade com escolas públicas de ensino médio dos municípios próximos. Considerando a necessidade de tal aproximação, buscamos estabelecer as seguintes linhas de ações:

➤ **PALESTRAS:** focalizando os objetivos dos Cursos, vagas, estrutura curricular, área de atuação profissional e auxílio estudantil.

➤ **PRODUÇÃO MEMORIAL DO ICSA:** Com intuito de despertar o sentimento de pertencimento da Unifesspa nos alunos, será criado um memorial que contará a história de fundação da universidade em Rondon do Pará, desde a época que funcionava apenas

um polo universitário até a criação do Campus do ICSA na atualidade. Serão produzidos vídeos com depoimentos para exposição e exposições fotográficas de diferentes épocas.

➤ **VISITAS GUIADAS:** as visitas guiadas serão realizadas por monitores do programa e departamentos parceiros no Campus do ICSA, oferecendo ao aluno visitante uma visão panorâmica da estrutura arquitetônica, desde as antigas dependências até as atuais, focalizando os espaços de organização dos Centros e Departamentos; laboratório de informática; biblioteca; memorial descritivo e demais pontos de referência da Unifesspa.

➤ **SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E APOIO PROFISSIONAL:** disponibilização do maior número possível de informações que contribuam para uma escolha mais consciente das carreiras pretendidas pelos alunos, com informações acerca dos cursos e da carreira profissional que poderão seguir a partir da formação adquirida na instituição.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente projeto teve como objetivo geral apresentar a universidade (Unifesspa) para estudantes do ensino médio das escolas públicas de municípios circunvizinhos a IES, instigando o público alvo a ingressar na instituição de ensino superior; bem como, dar visibilidade e fortalecer à Unifesspa enquanto instituição pública. Vale ressaltar também, o alinhamento dessas ações com a política afirmativa de acesso ao ensino superior dos grupos étnicos (indígenas e quilombolas) e pessoas com deficiência.

Paralelamente ao objetivo geral estão os objetivos específicos de: a) apresentar aos estudantes o funcionamento da instituição e despertar neles o interesse pelo ensino superior; b) criar condições para que o aluno escolha de maneira responsável e consciente sua profissão, através de informações adequadas (palestras); c) apresentar possibilidades de atuação de cada profissão no mercado de trabalho; d) possibilitar o aluno conhecer a história do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas-ICSA; e) propiciar um contato mais direto dos alunos da educação básica com profissionais das áreas de interesse dos alunos.

Na busca de responder os objetivos propostos realizou-se no primeiro semestre de 2018, duas visitas guiadas e palestras, com alunos do ensino médio de escolas públicas. Para o primeiro semestre houve a visita dos alunos da Escola Estadual de Ensino Médio Dr. Dionísio Bentes do município de Rondon do Pará e Escola Estadual Professor Hélio Frota Lima do município de Abel Figueiredo. Na oportunidade apresentou-se aos alunos uma síntese de cada curso do instituto, a forma de ingresso e possibilidades da profissão, por meio de palestras proferidas por professores de cada curso levando em consideração a missão da universidade que “se apresenta como espaço de construção e difusão de saberes, capaz de transformar a vida das pessoas de forma positiva, formando mais do que profissionais, e sim cidadãos capazes de atuar de forma crítica e reflexiva na sociedade” (PDI, 2014-2018, p. 25).

Os alunos puderam ouvir os testemunhos de discentes do campus e ex-discentes, quando ainda não existia instituto, mas já funcionava um polo de graduação no local, que contaram um pouco de sua experiência como acadêmico, as dificuldades e alegrias de terem a oportunidade de cursar o ensino superior no município de Rondon do Pará. Assim foi proporcionado aos alunos voltarem ao passado por meio de fotografias que contavam de forma cronológica a história de criação do ICSA em Rondon do Pará, em um cenário criado especificadamente para que os alunos pudessem sentir-se parte da história.

A visita guiada com os alunos do ensino médio foi organizada pelos discentes voluntários, percorrendo todo o novo prédio do Instituto, propiciando aos alunos seu primeiro contato com a universidade, com o corpo docente, corpo discente, técnicos etc. onde puderam conhecer as salas de aula, biblioteca, laboratório e informática, direção dos cursos e dependências de projetos implantados no Instituto como demonstrado na figura 01 e figura 02.

**Figura 1:** Visita dos alunos do ensino médio do município de Abel Figueiredo.



Fonte: a autora

**Figura 2:** Visita dos alunos do ensino médio do município de Rondon do Pará.



Fonte: a autora

Momento de interação dos alunos das escolas públicas do ensino médio dos municípios de Abel Figueiredo e Rondon do Pará com a comunidade acadêmica. Onde é notório a integração que envolveu a todos, demonstrando o que Pinto, 1989 afirma quando diz que a percepção do grupo é relevante como ponto de partida, para adiante, surgir questionamentos críticos e assim fazer avançar na busca de uma consciência coletiva. Por compreender a educação como agente que transforma, transformando a realidade em si, e não tão somente se faz de um agente transmissor de conhecimento, um ensino-aprendizagem com conteúdo pré-formulados, é antes de tudo atividade educativa densa.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É por compreender a importância da universidade para região, na construção de conhecimentos e difusão de saberes que o presente projeto nasceu com a missão de romper as barreiras dos muros da universidade e assim ir e deixar vir a sociedade por meio de alunos, futuros egressos as dependências do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) de Rondon do Pará. Mostrando-lhes a relevância da história para construção de uma sociedade e buscando brotar em cada aluno o sentimento de pertencimento, enfatizando que é possível para cada um deles ingressar em um curso em uma Universidade Federal.

Dada sua importância espera-se que o projeto dê continuidade, afim de alcançar os objetivos propostos com os demais alunos de outros municípios. O fato de envolver municípios circunvizinhos a IES é objeto de atenção, por causa da distância e a falta de transporte dos alunos, o que inviabiliza que todos os alunos do terceiro ano do ensino médio da região sejam alcançados. Vale ressaltar o apoio dado por parte da secretaria de educação dos municípios, na qual já são parceiras na realização das atividades do projeto, possibilitando a integração entre universidade e sociedade.

#### REFERÊNCIAS

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 148 p

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. Indicadores Sociais, 2015. Disponível na internet via <https://www.ibge.gov.br/indicadores/sociais/2015>. Arquivo consultado em 02 de novembro de 2017.

PINTO, João Bosco Guedes. Pesquisa-Ação: Detalhamento de sua sequência metodológica. Recife, 1989, Mimeo.

THIOLLENT, M. J. M. Metodologia da pesquisa-ação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1988. 108 p. (Coleção Temas básicos).

UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. PDI-Plano de Desenvolvimento Institucional, 2014/2018, p. 25. Marabá: Unifesspa 2017.

## CAPÍTULO 9

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO FORMAL COMO PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS EM ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA NO SUDESTE DO PARÁ

Laize Almeida de Oliveira<sup>1</sup>;Marcilene Feitosa Araújo<sup>2</sup>;Gabriel Moraes Outeiro<sup>3</sup>

**Resumo:** As aplicações de práticas educacionais na implementação de sistemas agroflorestais são limitadas as culturas da população local, influenciando na conscientização e equilíbrio dos recursos naturais, assim como na distribuição de renda ao longo do tempo. O ensino-aprendizagem desenvolvido de maneira não formal destina-se a auxiliar posseiros de assentamentos agrários, a estimular os assentados a produzirem, gerando renda de forma sustentável. O objetivo deste estudo foi implantar e analisar a prática dos sistemas agroflorestais por meio do ensino não formal em assentamentos rurais, buscando identificar a percepção ambiental do grupo de trabalho pesquisado. O estudo de campo foi realizado em um dos Projetos Estaduais de Assentamento Sustentáveis (Peas) PA Bom Jesus, localizado no município de Rondon do Pará, Estado do Pará. O município apresenta a maior área desmatada no Estado, totalizando 8.286 km<sup>2</sup>. Segundo dados até o ano de 2016 o desmatamento da área atingiu 5.552,8km<sup>2</sup> o que equivale a 67,01% de sua extensão territorial, segundo dados do Prodes/Inpe (2016). A pesquisa de caráter qualitativa foi realizada por meio de uma pesquisa-ação, por envolver técnicas de ensino-aprendizagem onde os pesquisadores e os participantes da comunidade (PA Bom Jesus) buscaram de forma cooperativa a resolução do problema. O uso da pesquisa-ação visa a geração de conhecimento aos assentados de forma a possibilitá-los a produzir de maneira sustentável, considerando aspectos sociais, culturais, econômicos e ecológicos. A pesquisa foi realizada nos meses, de setembro a outubro de 2017, para tanto foi realizado um circuito de palestras aos assentados rurais, com visitas periódicas semanais para acompanhamento da aplicação da técnica ensinada. Deste modo, o estudo se propôs a implantar e analisar a prática dos sistemas agroflorestais por meio do ensino não formal em assentamentos rurais, buscando identificar a percepção ambiental do grupo de trabalho pesquisado, a partir da teoria e prática aplicada promovendo o aprendizado de novos valores, novas atitudes. Foram abordados temas como a) meio ambiente e sociedade; b) desenvolvimento rural sustentável; e c) conservação da biodiversidade. Por fim, ficou evidenciado que os assentados tinham pouco conhecimento sobre o uso de recursos naturais e a preservação

<sup>1</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA).<sup>2</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA).<sup>3</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA).

ambiente. No entanto, o objetivo de implantar a prática dos sistemas agroflorestais por meio do ensino não formal, teve efeito positivo, pois o ensino, ligado a prática despertou a curiosidade dos participantes que puderam compreender que a produção agrícola juntamente com plantações de árvores frutíferas ou florestais, aliado a técnica de manejo podem produzir de maneira simultânea e sustentável. Assim, as práticas aprendidas pelos assentados por meio do ensino não formal, possibilitou a disseminação e socialização com toda a comunidade, primando para obtenção de multiplicadores e principalmente formando cidadãos conscientes.

**Palavras-chave:** ensino aprendizagem; assentamento agrário; sustentabilidade.

## CAPÍTULO 10

## O CUSTO SOCIAL DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA: Da Lava-Jato ao caso da Refinaria de Cartagena

*Laize Almeida de Oliveira**Norberto Ferreira Rocha**Marcilene Feitosa Araújo*

**Resumo:** O estudo busca quantificar os custos da corrupção para a economia e para a sociedade, pós deflagração da operação Lava-jato no Brasil e do caso da Refinaria de Cartagena na Colômbia. A corrupção leva a ineficiência e a um claro aumento dos custos dos negócios. Busca-se saber qual o preço da corrupção a ser pago pela sociedade especificadamente pós deflagração da operação Lava-Jato e o caso da Refinaria de Cartagena? Utilizou-se dados secundários dos anos de 2014-2017 disponibilizados pela Ong Transparência Internacional, com abordagem descritiva e quantitativa, analisados pelas técnicas estatística descritiva, correlação com dados em painel. Os resultados mostram que apesar das iniciativas compartilhadas pelo Brasil e Colômbia referente a uma política integral para prevenir e combater o suborno e a corrupção, nota-se que ambos possuem uma acentuada queda na posição do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) em 2014 o Brasil estava na 69º e a Colômbia 94º; 2015 (76º - 83º); 2016 (79º - 90º) no ano de 2017 Brasil e Colômbia dividiram a mesma posição 96ª assim respectivamente. Só no ano de 2015 os impactos com a operação Lava-jato na economia chegaram a perdas de R\$142,6 bilhões (o equivalente a 2,5% do PIB); redução de 1,9 milhão de empregos, diretos e indiretos; queda de R\$ 22,4 bilhões em salários e diminuição de R\$ 9,4 bilhões em arrecadação de impostos. Juntos Brasil e Colômbia têm buscado fortalecer suas leis de combate à corrupção por meio de acordos bilaterais.

**Palavras-chave:** Corrupção. Acordo Bilateral. América Latina. Custo Social. Suborno.

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema social e afeta diretamente a democracia, isso porque possui impactos diversos na legitimidade dos sistemas políticos democráticos, afetando sobretudo, o desenvolvimento econômico e social do país. Sendo, portanto, uma prática que se generaliza pautada na impunidade, ou seja, a constante corrupção na América Latina decorre da incompletude do processo de democratização (Filgueiras, 2013; Leal, 2014).

Segundo o que sugere a organização não governamental Transparência Internacional (2017), países que têm uma economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento são mais suscetíveis e apresentam índices significativos da percepção de corrupção, isso porque em algumas nações, como é o caso do Brasil, a corrupção é registrada desde o início da formação do país, tornando-se enraizada e institucionalizada (Goncalves & Andrade, 2018).

Dentre os diversos efeitos negativos causados pela corrupção, destaca-se, segundo o que sugerem Gonçalves e Andrade (2018) a interferência direta na prestação de serviços públicos essenciais para sociedade, uma vez que estes passam a ser ofertados com qualidade inferior, bem como, altera-se padrões de regras para o fechamento de negócios internacionais, isto é, cria-se empecilhos de forma inviabilizar o acordo (Goncalves & Andrade, 2018).

A corrupção é uma prática, um comportamento que pode ser percebido de diferentes formas pelos indivíduos, isso porque envolve subjetividades individuais profundas, pautando-se em sentimentos intensos do indivíduo (Brei, 1996; Medeiros & Freitas Junior, 2019). Assim, vista como um fenômeno que enfraquece a democracia, provoca desconfiança no Estado, na legitimidade dos governos e na moral pública, a corrupção é um mal a ser combatido (Brei, 1996; Santos & Takamatsu, 2017).

Neste aspecto, partindo dessa explanação, a questão de pesquisa proposta para este estudo é assim enunciada: *qual o preço da corrupção para a economia e sociedade, especificadamente após deflagração da operação Lava-Jato e o caso da Refinaria de Cartagena?* Com base neste questionamento, este trabalho teve como objetivo quantificar os custos da corrupção para a economia e para a sociedade, pós deflagração da operação Lava-jato no Brasil e do caso da Refinaria de Cartagena na Colômbia, no qual deve ser concordado sob aspecto investigativo.

Levando em consideração que a corrupção é um fenômeno social e institucional (O'donnell, 1996), o estudo abordou duas variáveis independentes, sendo elas: Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para a análise adotou-se o coeficiente de correlação de Pearson.

Os principais estudos usados como base teórica foram: O'donnell (1996); Anechiarico e Jacobs (1996) Abramo (2005); Olken (2009); Dreher, Kotsogiannis e McCorriston (2007); Filgueiras (2009); Sah (2007) Poeschl e Ribeiro (2010) Santos; Guevara e Amorim (2013) que enfatizam a corrupção como tema de análise.

Assim, a discussão deste trabalho concentra-se inicialmente nas temáticas: A corrupção e seus aspectos sociais e econômicos na América Latina; Custo da Corrupção-definição; Caso operação Lava Jato no Brasil; Caso Refinaria de Cartagena na Colômbia e Acordo bilateral de combate a corrupção Brasil versus Colômbia.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A Corrupção e seus aspectos sociais e econômicos na América Latina**

Para Montesquieu (2000, p. 121) a corrupção existente nos governos tem sua origem em grande parte pela corrupção dos princípios da democracia, aristocracia e da monarquia. Princípios corrompidos por uma falta de ética do ser humano. Montesquieu na obra "O espírito das leis" de 1748 explicitava os vícios que corrompem os governos, uma percepção não datada de hoje, mas percebida desde o século XVIII, onde perdura a observância da falta de respeito às leis e o abuso de poder.

Ainda segundo ao autor (Maquiavel, 1989) destaca que para se combater a corrupção, o fator leis não é suficiente, é necessário ressaltar valores, uma vez que para se cumprir as leis é preciso ter boa moral. Ele argumenta que "os homens maus" quando corrompidos desrespeitam qualquer lei, pois são frutos de maus costumes. Assim, a corrupção evita que qualquer lei seja cumprida, por mais que seja uma lei bem planejada (Maquiavel, 1989, p. 240). Nota-se que sem a mudança na forma de pensar e agir da sociedade no que tange ao certo e o errado, o moral e o ético, pouco haverá evolução no combate à corrupção.

Por ser considerada um fenômeno em escala global a corrupção traz consequências negativas para os países, em especial os em desenvolvimento como é o caso dos países latino-americanos, tendo como exemplo, o Brasil (Loris, 2016; Souza; Silva; Gomes, 2019) que tem evidenciado nas últimas décadas grandes escândalos de corrupção que mancham a imagem do país, afetam a economia e provocam a desigualdade social.

O termo corrupção é dinâmico e pode “incluir uma grande variedade de atos, como falsificação, suborno, extorsão e outros” (Sodré, 2017, p. 21). A ausência de consenso na sua definição sugere análise sob diversas perspectivas, sendo as mais comuns as jurídicas, econômicas e políticas (Brei, 1996; Sodré, 2017), podendo significar, segundo o que sugerem Souza, Silva e Gomes (2019, p.1) “diferentes coisas em diferentes contextos”.

Assim, devido à natureza velada das ações de corrupção que ocorrem de modo oculto, muitos desses crimes ficam impunes, isso porque, o número de agentes envolvidos, o envolvimento de pessoas influentes, como políticos e grandes empresários, na maioria das vezes impossibilitam o desenvolvimento de ações de controle e combate desse crime (Castro et al, 2017; Gonçalves, Andrade, 2018).

Casos emblemáticos como o escândalo “*Vladivideos*” no Peru, a “Rota do Dinheiro” na Argentina, abertura de investigações a 15 governadores por desvio de dinheiro público e associação criminosa no México, o caso “Refinaria de Cartagena” na Colômbia e a “Lava Jato” no Brasil, são exemplos da tentativa de combate a esse mal que assola as nações e destrói a democracia (Pharr; Putnam, 2000; Power; Jamison, 2005; Newton, 2006).

Apesar de ações de combate, como o caso da força tarefa da lava jato no Brasil, nota-se que o enraizamento da corrupção no executivo, judiciário e legislativo a tempos com práxis institucionalizada dificultam o trabalho dos agentes da lei que esbarram na burocracia do sistema criado para proteger tais ações (Schier, 2017).

Casos de corrupção envolvendo agentes públicos e empresas, atualmente tem evidenciado a ideia de que a justiça é uma utopia, sendo o rigor da lei aplicado apenas a crimes cometidos pelo cidadão comum, de baixa renda, vítima da corrupção, uma vez que esta lesa a sociedade, usurpa recursos que deveriam ser investidos para o bem da

coletividade, como por exemplo, a educação, elevando a pobreza, o analfabetismo e promovendo a desigualdade social generalizada, como é o caso da Venezuela (Santos, 2010).

Vale destacar que a dificuldade em punir encontra-se no fato de que grande parte dos poderes, como é o caso do judiciário, são corrompidos, tornando-se por tanto, um braço da corrupção o que dificulta e impede aplicação da lei, ficando os agentes corruptos livres para cometerem novos crimes. Sendo portanto, a corrupção um crime viável do ponto de vista da impunidade, uma vez que quando tenta-se punir esses transgressores, estes se “vitimizam”, alegando perseguição política, como pode se verificar na história recente da corrupção no Brasil, país que vivência o ápice de uma crise ética, moral e social provocada por essa prática (Filgueiras, 2004).

Diante da falta de confiança na democracia provada em parte por corruptores que se encontram em altos escalões dos governos e de grandes empresas, a sociedade no papel de vítima, se vê a margens de um sistema institucionalizado de poder em que a miséria, a pobreza, o aumento da criminalidade e a desigualdade social representam o passado, o presente e o futuro (Rennó, 2001).

## **2.2 Custo da Corrupção – Definição**

A corrupção é um mal que afeta a sociedade, isso porque prejudica o desempenho econômico do país, na medida em que interfere nas decisões de investimentos, limita o crescimento econômico, altera a composição dos gastos governamentais, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado (FIESP, 2010, p.4). Sob esta ótica, é possível afirmar que a corrupção traz custos ao país e a sociedade. Segundo pesquisa divulgada pela FIESP, 2010 o custo com a corrupção no Brasil foi de 1,38 por cento a 2,3 por cento do Produto Interno Bruto (PIB).

Assim, o custo da corrupção é representado pelo montante dos recursos desviados para as práticas corruptas, sendo considerado um custo pois diminui a eficácia em

investimentos públicos (SILVA, 2000), “prejudica o aumento da renda per capita, o crescimento e a competitividade do país”, compromete a possibilidade de oferecer à população melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável (FIESP, 2010, p.5).

Considerando que o nível de corrupção de um determinado país diminua, supunha que neste país há um maior controle sobre a corrupção. Uma vez que o controle seja mais efetivo, consequentemente os recursos desviados para a corrupção diminuiriam, e assim, estes recursos liberados podem ser investidos de forma mais produtiva e estes representam o custo da corrupção para o país (Silva, 2001).

Apresenta-se a seguir dois casos emblemáticos de operações que deflagraram um vultoso esquema de corrupção em petroleiras do Brasil e da Colômbia envolvendo políticos, agentes públicos e empresas.

### **2.3 Caso Operação LAVA-JATO no Brasil**

A operação Lava Jato foi deflagrada pela Polícia Federal no ano de 2014, tendo por objetivo a investigação de um grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro que envolvia grandes empreiteiras do Brasil e a Petrobrás. Porém as investigações que deram origem a essa operação começaram em 2009 com a apuração de um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo ex-deputado federal e empresários apontados como os responsáveis pela lavagem de dinheiro (Toron, 2016).

Este nome foi atribuído a operação por ter seu início em um posto de gasolina. Segundo a Polícia Federal este é considerado o maior caso de corrupção do Brasil. Um esquema onde dura mais de dez anos, as empreiteiras como Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht dentre outras, organizavam-se em cartel e pagavam propinas para agentes públicos e altos executivos da Petrobrás, algo em torno de 1% a 5% do montante dos contratos firmado entre as empreiteiras e a Petrobrás (Barros, 2015).

O esquema funcionava por meio de cobrança de propina de forma a facilitar as negociações entre as empreiteiras e a Petrobrás para aquisição de licitações da construção de grandes obras públicas. As principais obras envolvidas no esquema são: construção da Usina Nuclear Angra 3, a Ferrovia Norte-Sul e as obras realizadas para Copa do Mundo como por exemplo a reforma do Maracanã (Cioccari, 2015).

Os beneficiários do esquema de lavagem e desvio de dinheiro envolviam políticos, diretores da Petrobrás e partidos políticos, tais como PT e PP que segundo dados divulgados pelo jornal Estadão propina correspondia um valor de 2% do contrato (Estadão, 2017).

As empreiteiras agiam de acordo o Ministério Público, por meio de empresas de fachadas. Nas duas primeiras fases da operação Lava Jato, foram executados 119 mandatos de busca e apreensão, 30 mandatos de prisão e 25 mandatos de condução coercitiva (Ministério Público, 2016). Segundo a Polícia Federal o montante do valor desviado chega a R\$ 95 milhões. Os investigados serão indiciados pelos crimes de associação criminosa, corrupção e lavagem de dinheiro (Departamento de Polícia Federal, 2018).

Até maio de 2019 a operação Lava Jato se encontrava em sua 61ª fase denominada de “Disfarces de Mamom”. Foram criadas diversas fases dentro da operação com o objetivo de expandir o foco. Segundo o Jornal O Globo foram presos na cidade de São Paulo três executivos do Banco Paulista, sob a acusação de terem lavado R\$ 48 milhões da Odebrecht entre os anos de 2009 a 2015 (O globo, 2019).

Esta foi a primeira vez que se cumpriu mandados judiciais em uma instituição financeira. O dinheiro lavado era repassado para contas no exterior por meio do Setor de Operações Estruturadas, um departamento criado pela Odebrecht especialmente para pagamento de propinas (O Globo, 2019).

As investigações da operação Lava Jato é considerada um dos maiores escândalos de corrupção da história do Brasil. Para Vilela, *et. al.*, (2015, p. 18) em seu estudo demonstra a relevância da operação Lava Jato no combate a corrupção no Brasil o que se assemelha ao caso da Refinaria de Cartagena na Colômbia demonstrado a seguir.

## **2.4 Caso Refinaria de CARTAGENA na Colômbia**

O caso da refinaria da estatal petroleira Ecopetrol, ou mais conhecida como Refinaria de Cartagena na Colômbia, um projeto de modernização da refinaria que a princípio tinha um valor estimado de investimento de US\$ 3,7 milhões, no entanto, devido aos casos de corrupção passou a custar US\$ 8,1 milhões.

A empresa Odebrecht é pivô dos escândalos de corrupção tanto no Brasil quanto na Colômbia, segundo investigações a empresa chegou a pagar 3 bilhões de dólares em países da América Latina e países da África. O grupo formado por brasileiros que tem por objetivo obter contratos faz parte de uma rede que envolve cerca de 10 países envolvidos diretamente com casos de subornos (Cabral, 2017).

O escândalo de corrupção envolvendo a Odebrecht e as estatais petroleiras Petrobrás no Brasil e Ecopetrol na Colômbia fora deflagrado e conhecido como o caso Lava Jato e da Refinaria de Cartagena como os maiores episódios de corrupção de ambos os países respectivamente (Miceli, 2016).

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fora analisado 427 casos de suborno, identificou que as empresas de extração mineral cabe-lhes um percentual de 19% de casos comprovados de corrupção, estando a frente dos setores de construção, transporte e comunicação. Demonstrando que os negócios que envolvem petróleo são os casos mais corruptos do mundo (Ferreira, 2013).

## **2.5 Acordo bilateral de combate a corrupção Brasil x Colômbia**

Em 13 de fevereiro de 2018 o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Superintendência de Sociedade da República da Colômbia assinaram um histórico acordo de cooperação bilateral com o objetivo de aperfeiçoar a investigação, bem como, a socialização das informações e aplicação de sanções destinadas a empresas

privadas que estejam envolvidas em práticas ilícitas, como de corrupção e suborno transnacional CGU (2018).

Este acordo firmado entre Brasil e Colômbia vislumbra o interesse mútuo de uma política integral que permita o combate ao suborno de servidores públicos assim como outros atos de corrupção. Desta forma, firmam acordo por meio da assinatura do memorando de entendimentos nº 01/2018, para que ambos os países no uso dos instrumentos jurídicos vigentes possam combater a corrupção e trocar dados de investigações, no Brasil dá-se como exemplo a Lei Anticorrupção (nº12.846/2013) CGU (2018).

Com o acordo de cooperação por meio das duas instituições e mediante pedido de assistência, será presumível a obtenção e produção e provas, permitidas segundo as leis de cada país, possibilitando que um país possa prestar assessoria ao outro em assuntos relacionados especificadamente ao combate e à punição em casos de suborno envolvendo servidores públicos estrangeiros (Cambi, 2014).

Como parte legal o presente acordo segue as principais convenções assinadas e internalizadas seguindo os princípios do direito internacional tais como: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e Convenção Interamericana contra a Corrupção (Furtado, 2005).

No últimos anos é nítido o empenho do Brasil e da Colômbia em esforços para combater a corrupção e o suborno transnacional, prova disso é o acordo bilateral que une os dois países em medidas de cooperação de informações e sanções a serem aplicadas as empresas e funcionários públicos estrangeiros envolvidos em casos de corrupção.

E estes esforços são vistos principalmente em forma de leis, algumas destas legislações possui um alcance para além das fronteiras, onde são compostos por multas podendo chegar até o fechamento da empresa. Na Colômbia estas multas podem chegar a 200 mil salários mínimos, o que equivaleria a US\$ 54,27 milhões. No Brasil é previsto

sanções administrativas o equivalente a 20% do faturamento bruto divulgado no último exercício fiscal e reparação total do dano.

### 3. MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa se define quanto a abordagem como quantitativa e quanto aos objetivos como descritiva. Para a pesquisa valeu-se de dados secundários. Foi utilizado como variável a ser explicada o Índice de Percepção de Corrupção – IPC. Na atualidade, o IPC abrange 180 países e territórios, tendo sido criada em 1995. Seu último relatório foi divulgado em janeiro de 2018, constatando-se mais uma vez nenhum país atingiu a nota máxima. A pontuação do IPC indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro.

A proposta metodológica deste estudo é de abordagem quantitativa, característica descritiva e quantitativa, analisados pelas técnicas estatística descritiva, correlação com dados em painel. Utilizou dados secundários dos anos de 2014-2017 disponibilizados pela Organização Não Governamental Transparência Internacional.

A variável explicativa escolhida foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os valores associados a variável explicativa selecionada foi extraída de relatórios divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Como técnica de análise optou-se pelas técnicas estatística descritiva, correlação com dados em painel. O Coeficiente de Correlação de *Pearson* mede o grau de correlação linear entre duas variáveis quantitativas independentes. Para seu cálculo, utilizou-se:

$$r = \frac{\sum_i (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_i (x_i - \bar{x})^2 \sum_i (y_i - \bar{y})^2}}.$$

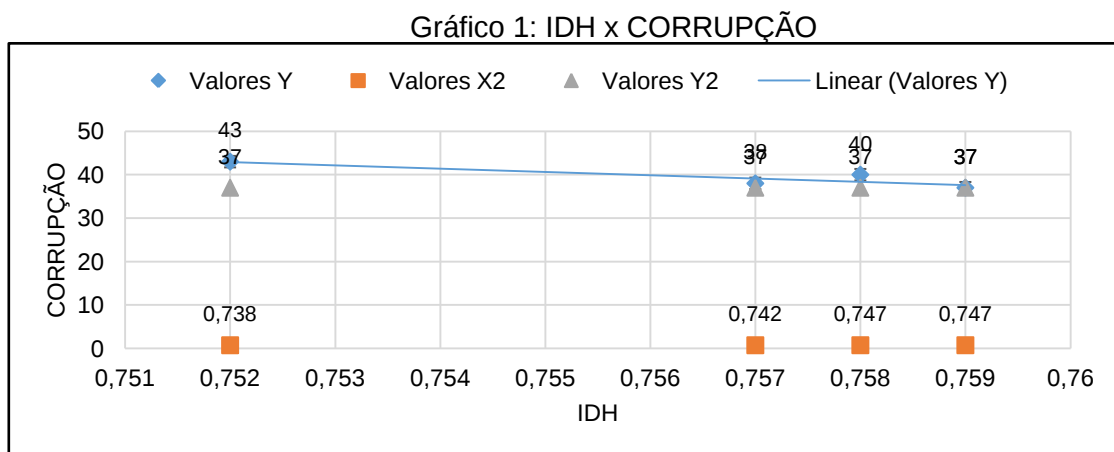
A finalidade foi demonstrar o grau de correlação entre a corrupção e as variáveis socioeconômicas, isto é, analisando o impacto da corrupção sobre Índice de Percepção de Corrupção (IPC) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando este aspecto utilizou a variável do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) é um importante instrumento para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma variável socioeconômica e apontada em diversos estudos como determinante para os níveis de corrupção. Para tanto utilizou-se o IDH e o Índice de Percepção de Corrupção do Brasil e Colômbia nos anos de 2014 a 2017, sendo que X1 x Y1 equivalente ao Brasil e X2 x Y2 corresponde aos dados da Colômbia.

Ao analisar o IDH e o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), foi encontrado uma correlação negativa considerada moderada de -0,69 para a Colômbia e um coeficiente de correlação negativa de -0,89 para o Brasil, considerado como forte, conforme apresenta a Gráfico 1.



Coeficiente de Correlação Colômbia: -0,69

Coeficiente de Correlação Brasil: -0,89

Fonte: Elaboração própria

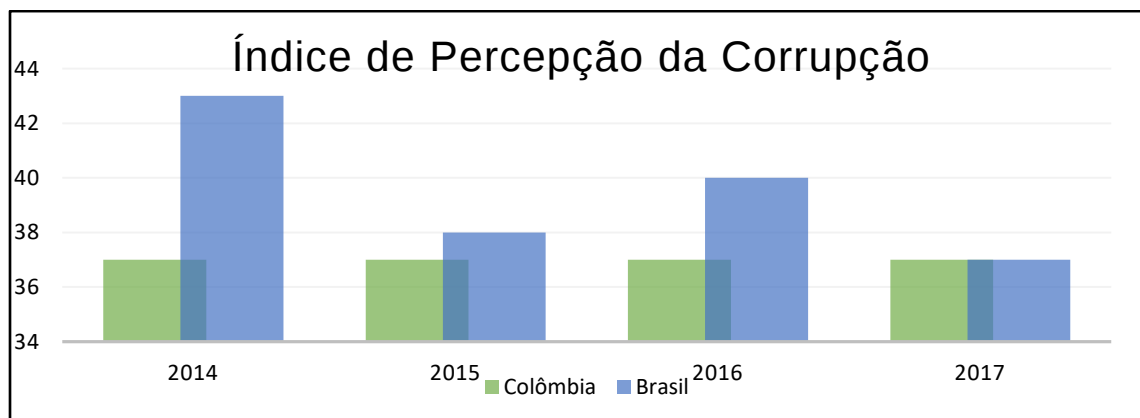
Pode-se perceber a que o índice de desenvolvimento econômico possui correlação negativa com a corrupção na Colômbia e no Brasil, isto se dá porque houve um crescimento no IDH do Brasil, no entanto os índices de percepção de corrupção ao longo dos anos analisados houve um declínio, ou seja o IDH do Brasil aumentou determinando que o país possui significativas melhoras na qualidade de vida humana, na educação, no desenvolvimento econômico como um todo, no entanto, não o impediu de entrar em declínio quando se trata de corrupção, de suborno, de práticas ilegais.

O resultado apresentado está em conformidade com Gonçalves & Andrade (2018), isso porque em algumas nações, como é o caso do Brasil, a corrupção é registrada desde o início da formação do país, tornando-se enraizada e institucionalizada. Portanto, o coeficiente de correlação é negativo pois ainda que o IDH aumente o IPC entra em declínio, afirmando que ambas as variáveis estão em situações opostas.

No caso da Colômbia o IDH esteve em crescimento ao contrário do IPC que ficou estático, na mesma posição no período analisado, demonstrando assim um coeficiente de correlação negativo considerado moderado. Corroborando com Loris (2016), e segundo os resultados por ser considerada um fenômeno em escala global a corrupção traz consequências negativas para os países, em especial os países em desenvolvimento como é o caso dos países latino-americanos.

Segundo dados da organização não governamental Transparência Internacional para o período de 2014 a 2017 Brasil e Colômbia possuíram fases diferentes. No ano de 2014 o Índice de Percepção da Corrupção do Brasil chegou a 43 pontos, estando na 69º e a Colômbia 94º; 2015 (76º - 83º); 2016 (79º - 90º) e no ano de 2017 Brasil e a Colômbia dividiram a mesma posição 96ª e assim respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 2 abaixo:

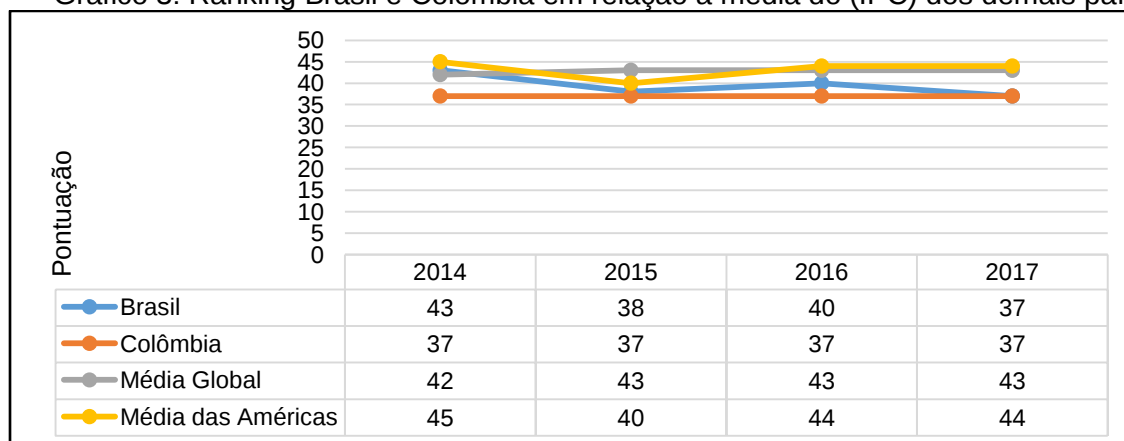
Gráfico 2: Comparativo Colômbia x Brasil – Índice de Percepção da Corrupção



Fonte: ONG Transparência Internacional

Em 2014 a operação Lava Jato foi deflagrada pela Polícia Federal, tendo por objetivo a investigação de um grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro que envolvia grandes empreiteiras do Brasil e a Petrobrás, fato este que explica no mesmo ano o Brasil está em sua melhor posição quando se analisado seu IPC. E isto, leva em consideração o entendimento de Silva (2001) que pondera que o nível de corrupção de um determinado país diminua, à medida que haja um maior controle sobre a corrupção. Uma vez que o controle seja mais efetivo, consequentemente os recursos desviados para a corrupção diminuiriam, e assim, estes recursos liberados podem ser investidos de forma mais produtiva e estes representam o custo da corrupção para o país (Silva, 2001).

Gráfico 3: Ranking Brasil e Colômbia em relação a média do (IPC) dos demais países



Fonte: Ong Transparência Internacional

Os dados obtidos no (IPC) de 2014, o Brasil foi classificado na 69ª posição com um (IPC) de 43 acima da média global mas ficando atrás da média dos países das américas. O presente resultado demonstra que a corrupção percebida pela população é menor que a maioria das nações sul americanas. A Colômbia foi classificada na posição de 94ª tendo bem abaixo da posição do Brasil.

Em 2015 segundo a Transparência Internacional, que analisa os índices de percepção da corrupção a nível mundial colocou o Brasil em 76º e a Colômbia na posição 83º em ranking sobre a percepção de corrupção no mundo. Neste mesmo ano o IPC do Brasil foi de 38 pontos, ou seja, cinco pontos a menos que no ano de 2014. Isto demonstra que o Brasil piorou tanto a nota quanto sua posição no ranking. A Colômbia manteve seus pontos no IPC de 37, no entanto no ranking caiu para 83ª posição.

No ano de 2016 o subiu um pouco sua posição no ranking para 79º e pontos no IPC de 40. A Colômbia tem elevado sua posição, mas em relação ao índice de percepção da corrupção observa-se uma constância na pontuação de 37. Mas foi no ano de 2017 que as duas nações chegaram a mesma posição de 96º e pontos no IPC de 37, um equilíbrio entre os países que não é positivo uma vez que o segundo a Transparência Internacional quanto maior a posição no ranking maior a percepção de que o país é corrupto.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi quantificar os custos da corrupção à economia e para a sociedade, pós deflagração da operação Lava-jato no Brasil e do caso da Refinaria de Cartagena da Colômbia.

Considera-se portanto, a corrupção uma prática de desvio das normas aceitas que desrespeitam o bem público com o objetivo de benefício a si próprio. Cada valor desviado afeta diretamente a sociedade prejudicando o desenvolvimento de todo um país. O homem

em si já é corruptível segundo Maquiavel, este comportamento e transgressões se deve as más práticas que possuem consequências severas à toda sociedade.

Observou-se que a medida que a corrupção se expande o desempenho econômico do país torna-se precário limitando o crescimento econômico e abala a confiança no Estado consequentemente da democracia, limitando os investimentos em Saúde, Educação, Infraestrutura ou seja, nas políticas básicas para a população.

Embora a corrupção não seja um assunto atual uma constatação relevante realizada com os estudos e que é válido destacar são os esforços em conjunto do Brasil e Colômbia no combate a corrupção. O Acordo bilateral entre os dois países foi um grande passo para que houvesse cooperação de informações e produção de provas, possibilitando assim que um país preste assessoria ao outro em assuntos relacionados ao combate a corrupção.

É importante destacar que o fato do Brasil e Colômbia estarem em declínio na posição do Ranking percepção da corrupção divulgados pelo Ong Transparência Internacional é preocupante pois o “boom” da deflagração das operações como Lava Jato e do caso da Refinaria de Cartagena demonstraram em fatores econômicos e sociais o quanto a corrupção afeta à sociedade.

Ressalte-se que, por se basear em fontes secundárias, é necessário o aprofundamento deste estudo. Uma das dificuldades com relação ao estudo apresentado foi de utilizar indicadores que pudesse mensurar a corrupção e que fosse confiável. Assim, com o propósito de tratar as limitações do estudo e ampliar o escopo, sugere-se como futuras linhas de pesquisa estudos mais abrangentes envolvendo casos de corrupção em toda a América Latina e suas proporções para sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barros, M. (2015). Análise da “operação lava jato” a luz dos conceitos da governança corporativa. In *Congresso nacional de excelência em gestão*.

Cabral, M., & Oliveira, R. (2017). *O príncipe: Uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht*. Editora Alto Astral Ltda.

Cambi, Eduardo. (2014) Introdução. In: BERTONCINI, M. E. S. N.; (Org.). *Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013*. São Paulo: Almedina.

Castro, P. R., Amaral, J. V., & Guerreiro, R. (2019). Aderência ao Programa de Integridade da Lei Anticorrupção Brasileira e Implantação de Controles Internos. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, 30(80), 186-201.

Cioccari, D. (2015). Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. *Revista Alterjor*, 12(2), 58-78.

Departamento de Polícia Federal. (2018) Fases da Operação Lava Jato. Disponível em: [https://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/fases-da-operacao-lava-jato1/copy\\_of\\_fases-da-lava-jato-2017](https://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/fases-da-operacao-lava-jato1/copy_of_fases-da-lava-jato-2017). Acesso em 04 junho 2019.

Ferreira, L. V., & Morosini, F. C. (2013). A implementação da lei internacional anticorrupção no comércio: o controle legal da corrupção direcionado às empresas transnacionais.

Furtado, Clarissa. (2005). Corrupção praga mundial - Suborno, desvio de verbas e fraude provocam perdas econômicas de 1 trilhão de dólares por ano. Brasília. Disponível: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id). Acesso em: 13.05.2017.

Gonçalves, V. B., & Andrade, D. M. (2019). A Corrupção na Perspectiva Durkheimiana: Um Estudo de Caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 271-290.

Globo, O. (2019). O Globo. *Todas as fases da Operação Lava Jato*. Disponível em: <https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/todas-as-fases-da-operacao-lava-jato.html>. Acesso em, 11 de julho 2019.

Medeiros, C. R. O., & Freitas Júnior, L. R. (2019). Padrões Discursivos Sobre corrupção. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13(1), 1-13.

Miceli, N. M. (2016). *Odebrecht SA, Petrobrás SA e Banco BTG Pactual* (Doctoral dissertation, PUC-Rio).

Ministério Público Federal. (2016). Caso Lava Jato - Entenda o caso. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso.html>. Acesso em: 13 maio 2019.

O'donnell, G. (1996). Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, 37, 5-31.

- Rennó, L. R. (2001). Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião pública*, 7(1), 33-59.
- Santos, L. C., & Takamatsu, R. T. (2018). Nível de Corrupção dos Países e Opacidade dos Resultados Contábeis. *Enfoque Reflexão Contábil*, 37(4), 21-32.
- Silva, Marcos F. G. da et al. (2001) Evidências acerca dos efeitos da corrupção sobre a produtividade de fatores e a renda agregada. EAESP/FGV-SP. Texto para Discussão.
- Sodré, R. J. M.(2017). Sobre Corruptos, Corrompidos e Culpados: Relatos de Servidores Públicos sobre Práticas de Corrupção. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(31), 30-22.
- Souza, F. J. B., Silva, S. A. M., & Gomes, A. O. (2019). Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-18.
- Schier, P. R. (2017, November). Linhas gerais do presidencialismo de coalizão no Brasil e seu vínculo com a questão da corrupção. In *Anais do IV Congresso Brasil–Polônia de Direito Constitucional*. Disponível em: [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71628/03\\_Paulo\\_Ricardo\\_Schier.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71628/03_Paulo_Ricardo_Schier.pdf). Acesso em (Vol. 20).
- Tradingeconomics. (2019). Colômbia Índice de Corrupção. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/colombia/corruption-index>. Acesso em: 25 de junho 2019.
- Toron, A. Z. (2016). O direito de defesa na Lava Jato. *Revista brasileira de ciências criminais*, (122), 15-41.
- Vilela, E.H.P; Grossi, J.C; Carvalho, L. F; Ribeiro, K. C. S. (2017) A Petrobrás após os escândalos de corrupção: Uma análise do valor da empresa. In: XXXVII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. Santa Catarina, Anais Eletrônico. Santa Catarina: ENEGEP. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_STO\\_240\\_392\\_33371.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_240_392_33371.pdf).

### **SOBRE A ORGANIZADORA**

Laize Almeida de Oliveira é especialista em Gestão Pública pela Faculdade Alfa América, e ingressou no curso de Administração da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Paraná-UNIFESSPA no ano de 2017, com objetivos traçados em desenvolver pesquisas no campo de públicas. Servidora pública Municipal há 16 anos é uma grande entusiasta do novo modelo de gestão pública voltada para área gerencial.

