

**RPPI** 

Revista Brasileira de  
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584  
VOL. 7 / N° 1 / 2022

**EU** Editora  
UFPB





## **EDITOR-CHEFE**

Anderson Rafael Nascimento, PGPCI/UFPB, Brasil

## **EDITORES DE ÁREA**

### **Gestão & Políticas Públicas**

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Lizandra Serafim, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

### **Cooperação Internacional**

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Marcos Alan S. V. Ferreira, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil

Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.

André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina

Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos

Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos

Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador

Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil

Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil

Fabrizio H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália

Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos

Gisela Zaremborg, FLACSO, México

Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina

Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil

Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

Lisandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Luis Inácio Germany Gaiger, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil

Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia

Michael Dunford, Chinese Academy of Sciences, (CAS/IGSNRR), China

Monika Meireles, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), México

Paris Yeros, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil

Pedro Feliu Ribeiro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Rebecca Neaera Abers, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Renata Mirandola Bichir, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Roberta Holanda Maschietto, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (UC/CES), Portugal

Roberto Pires, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasil

Sandra Cristina Gomes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Sergio García, Universidad Rey Juan Carlos (CEDEU/URJC), Espanha

Wagner de Melo Romão, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil

## **ASSISTENTES EDITORIAIS**

Ana Carolina Silva de Azevedo, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Brenda de Paula Mendes Dominguez, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Polianna de Almeida, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## PARECERISTAS – VOL. 7 / Nº 1 /2022

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no primeiro número de 2022, conforme listado abaixo.

Alexandre Cesar Cunha Leite  
Allan Gustavo Freire da Silva  
Anna Carletti  
Camila de Mario  
Glenda Dantas Ferreira  
Henocho Mandelbaum  
Hugo Alves Silva Ribeiro

Lúcia Souza d'Aquino  
João Ricardo Cumarú  
Jochua Baloi  
Márcia Trivellato  
Paulo Junior Barbosa da Silva  
Tomáz Espósito Neto



Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)  
Centro de Ciências Sociais Aplicada CCSA - Campus Universitário  
CEP.: 58051-900 - (83) 3216-7200 - João Pessoa - Paraíba  
Contato: [rppi.ufpb@gmail.com](mailto:rppi.ufpb@gmail.com) / Tel: (83) 3216-7200

# SUMÁRIO

## EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Anderson Rafael Nascimento	

## ARTIGOS<sup>1</sup>

<i>A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista</i>	<i>4</i>
Cairo Junqueira, Ian Filipe Costa Araújo, Jaqueline Victória Santana Silva	
<i>Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia</i>	<i>28</i>
Josiane de Andrade Fortes, Ricardo Kropf Santos Fermam, Raimisson Rodrigues Ferreira Costa	
<i>Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo</i>	<i>51</i>
Matheus Leite	
<i>O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo</i>	<i>73</i>
Marília Romão Capinzaiki	
<i>Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal</i>	<i>95</i>
Luiza Rosa	
<i>Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia</i>	<i>117</i>
Raquel Sobral Nonato	
<i>Monitoramento dos Egressos formados pela Unipampa Naturais das Cidades Campi de 2017 a 2019</i>	<i>141</i>
Liliane Lencina dos Santos, Tanise Brandão Bussmann, Angela Quintanilha Gomes	
<i>A política e o controle dos gastos tributários à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso do Governo do Estado do Ceará</i>	<i>161</i>
Samuel Leite Castelo, Aline Duarte Moraes Castelo, Plácido Aderaldo Castelo Neto	

---

<sup>1</sup> A tradução e revisão dos artigos em língua estrangeira publicados na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) é de responsabilidade exclusiva dos autores/as.

## EDITORIAL

*DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.64020*

### **A RPPI e seu caminho futuro.**

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI) cumprimenta aos estimados/as membros do conselho editorial, editoras de área, assistentes de edição, autores/as, pareceristas e leitores/as.

O início desse ano foi marcado pelo processo de transição entre os Editores-Chefes da RPPI. O Prof. Dr. Alexandre Cesar Cunha Leite que dedicou seus trabalhos editoriais por anos, deixa a Editoria-Chefe. Agradecemos muito ao Prof. Alexandre em reconhecimento aos seus trabalhos para o crescimento da RPPI.

Desde o mês de maio/22, assume essa função o Prof. Dr. Anderson Rafael Nascimento. Com atuação na área da política pública, participação social e governos locais, o Prof. Anderson se aproximou da RPPI quando foi Professor Visitante no Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional, da Universidade Federal da Paraíba, em 2020 e 2021.

Com muita satisfação, apresentamos o primeiro número da RPPI no ano de 2022 (1.2022). Os artigos aqui publicados resultaram da dupla editoria, tendo alguns sido aprovados pelo primeiro editor, e outros que já passaram pelo editor atual. O número apresentado é denso com contribuições interdisciplinares e em diferentes temáticas. Essa vem sendo a característica da RPPI que tem o mérito de conseguir abarcar um leque variado de temas. Por outro lado, esse mérito traz também um desafio, pois faz com que a RPPI tenha que ter um grande número de pareceristas associados/as e em diferentes áreas do conhecimento. Os pareceres são, de fato, no contexto contemporâneo, um desafio para os periódicos científicos, e a variedade de temas amplia essa dificuldade.

Como forma de enfrentar tal desafio, e buscar novos caminhos para suas publicações, a RPPI passa a estabelecer um novo procedimento para os artigos

submetidos. Agora o processo de publicação da RPPI passa por três momentos, antes de chegar no parecer. O primeiro momento trata de uma avaliação formal e de configurações nos artigos recebidos. Ela consiste na análise se o artigo segue as regras de submissão da revista. Caso esteja fora do padrão de submissão, o artigo volta para os/as autores/as para processos de revisão e para uma resubmissão. Esse é um passo importante, pois busca corrigir problemas de configurações e poupa mais trabalho no momento da edição final da revista.

O segundo momento é a análise feita pelo colegiado de editores da revista, editores de área e editor-chefe. Essa é uma avaliação mais criteriosa e analisa o artigo a partir da qualidade e do interesse da RPPI em publicá-lo. Nesse momento o artigo pode ser rejeitado em desk-review e se isso ocorrer o artigo não tem nova oportunidade de submissão.

Por fim, o terceiro momento consiste no envio do artigo aos pareceristas. Essas etapas prévias ajudam a filtrar a qualidade do artigo para o trabalho posterior feito pelos/as pareceristas.

Uma novidade editorial está no diálogo que a Revista passa a estabelecer com os/as autores/as para receber indicações de possíveis nomes e pesquisadores/as que atuam na área de conhecimento do artigo e que podem ser potenciais pareceristas. Esse é um momento que ainda mantém os requisitos para as avaliações-cegas, pois o/a autor/a indica os nomes, mas o contato com os indicados é todo feito pela RPPI. Esse procedimento pode ajudar na agilidade da busca de pareceristas, pois aproxima os temas de pesquisadores/as especialistas.

Entendemos que somente com a qualidade dos pareceres e, sobretudo, a posterior relação e diálogo das revisões por parte dos/as autores/as com essas avaliações e os/as avaliadores/as é que possibilitarão uma melhor avaliação da RPPI.

Outro desafio para a RPPI está relacionado com a quantidade de artigos recebidos. A Pandemia da Covid19 em seus primeiros anos provocou um inesperado aumento de artigos científicos, como já constatado em inúmeros estudos. Contudo, com o passar do tempo, e os desafios impostos para as pesquisas científicas em contexto pandêmico, o número de artigos científicos tem demonstrado uma queda. Não podemos, por fim, deixar de relacionar essa diminuição também com a escassez de recursos financeiros para manutenção e investimento em ciência & tecnologia em nosso país, resultado das últimas gestões governamentais e agravado no governo atual.

Os desafios são grandes, mas a RPPI continuará firme em seu caminho de melhoria e no propósito de ser um canal de divulgação de pesquisas científicas que abordam temas de Gestão Pública e Políticas Públicas sob dois níveis: o doméstico e o internacional.

Anderson Rafael Nascimento  
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

# A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista

*The “New Brazilian Foreign Policy” and the pursuit of an Anti-Denialist Paradiplomacy*

Cairo Junqueira<sup>1</sup>   
Ian Filipe Costa Araújo<sup>2</sup>   
Jaqueline Victória Santana Silva<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.61271]

Recebido em: 28/10/2021  
Aprovado em: 06/06/2022

**Resumo:** Governos subnacionais, como cidades e estados brasileiros, ocupam espaços e agem mais diretamente em atividades que antes competiam majoritariamente aos Estados. A eleição de Jair Bolsonaro modificou muitos aspectos governamentais, sendo que a política externa representa uma esfera de grande reviravolta. Partimos da hipótese de que o tom menos conciliador e progressivamente agressivo adicionado a uma agenda empregada à “Nova Política Externa Brasileira” entre 2019 e 2021 promoveram desequilíbrios federativos que se chocaram com interesses dos governos subnacionais. Consequentemente, os governos estaduais aumentaram suas projeções e diálogos internacionais, gerando novos contornos ao processo comumente denominado de paradiplomacia. Esse foi o caso dos estados nordestinos que, por meio do Consórcio Nordeste, promoveram ações internacionais de relativa contraposição ao governo federal. Valendo-se de revisão bibliográfica e prospecção de notícias na mídia, procuramos demonstrar que tais ações internacionais foram alternativas adotadas em oposição às orientações da política exterior do Governo Bolsonaro e da agenda diplomática de Ernesto Araújo. O debate proposto e os resultados encontrados servem para sustentar os estudos contemporâneos sobre atores subnacionais no Brasil, trazendo luz a um novo período de sua paradiplomacia por vezes enquadrada como uma prática de contestação, antagonismo ou confronto ao governo central, desvencilhando-se dos discursos negacionistas.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia; Governos Estaduais; Consórcio Nordeste; Política Externa Brasileira; Governo Bolsonaro.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: [cairojunqueira@gmail.com](mailto:cairojunqueira@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: [ianfilipe02@gmail.com](mailto:ianfilipe02@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: [jaquexox@gmail.com](mailto:jaquexox@gmail.com).

**Abstract:** Subnational governments, such as Brazilian cities and states, are occupying spaces and acting directly in activities that previously were states domains. Jair Bolsonaro’s election has changed many governmental aspects, and foreign policy represents a sphere of great turnaround. The article’s hypothesis is that the less conciliatory and progressively aggressive tone added to an agenda of the so-called "New Brazilian Foreign Policy" between 2019 and 2021 promoted federative imbalances that clashed with subnational governments’ interests. Consequently, states have increased their projections and international dialogues, generating new attributes to this process commonly called paradiplomacy. This was the case of northeastern states that, through the Northeast Consortium, promoted opposite international actions in relation to the central government. Based on bibliographic review and prospection of news media, this article aims to demonstrate that such international actions were alternatives adopted in opposition to the guidelines of Bolsonaro's foreign policy and Ernesto Araújo’s diplomatic agenda. The debate and the investigation support contemporary studies on subnational actors in Brazil, bringing light to a new phase of paradiplomacy often framed as a practice of contestation, antagonism, or confrontation to the central government, dismaying of denialist discourses.

**Keywords:** Paradiplomacy; States; Northeast Consortium; Brazilian Foreign Policy; Bolsonaro Government.

## **1. Introdução**

O avanço na atuação internacional dos entes federativos brasileiros evidencia a necessidade de se compreender melhor esse fenômeno. Ainda que nos anos 1990 e 2000 a internacionalização de cidades tenha se consolidado e tornado uma prática mais corriqueira, os estados da federação também têm chamado a atenção pelas suas incursões no âmbito externo. Nesse sentido, a literatura vem desenvolvendo abordagens para compreender até que ponto tais atividades influenciam os processos de tomada de decisão, incluindo a própria Política Externa Brasileira.

Essa mudança no foco dessa área advém em partes dos avanços apresentados nos estudos de Análise de Política Externa (APE) ao longo das últimas décadas. Conforme Ferreira (2020: 13) aponta em sua recente análise: “O Estado é complexo, demanda uma cuidadosa análise interpretativa e é composto por atores e processos que interagem vividamente para além de percepções estáticas da realidade.”. À política externa é necessário elucidar interesses, preferências, influências e níveis de análise que compreendem a ação internacional dos Estados, mas que também representam processos desenvolvidos internamente a eles.

Podemos entendê-la enquanto um conjunto de ações e decisões de determinado ator, não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos formuladas a partir de influência doméstica e/ou internacional (Pinheiro, 2004). Tradicionalmente já foi compreendida como “política de Estado” por agir em domínios sensíveis como integridade territorial e soberania estatais (Souza Filho, 2020). Entretanto, a política externa de um país deve representar a síntese de diversos interesses, muitas vezes contraditórios (Gonçalves & Teixeira, 2020). Esse caráter constitutivo da política externa faz com que ela seja suscetível a mudanças a depender dos governos de ocasião, estando atrelada a outras esferas governamentais e até mesmo à sociedade (Mercher & Pereira, 2018).

No Brasil, o que se percebe no Ministério das Relações Exteriores (MRE) é uma tradição histórica de relativa continuidade da política externa, algo que se remete à época do Barão do Rio Branco (Lima & Albuquerque, 2019). No entanto, a presidência de Jair Bolsonaro abandonou essa tradição. Em 2019, várias declarações polêmicas do Governo Federal – representado pelo próprio presidente ou pelo ex-Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que permaneceu no cargo entre janeiro daquele ano e março de 2021 – foram marcantes e responsáveis pelo desgaste da imagem internacional brasileira. As ações diplomáticas implementadas por Ernesto Araújo pareceram seguir o que Lima e Albuquerque (2019: 17) denominam de “estratégia do caos”. Os objetivos que passaram a ser perseguidos pela política externa foram o de manter a fidelidade e agitação do eleitorado do Presidente.

Essas mudanças citadas impactaram diversos setores e atores, dentre os quais enfatizamos os governos subnacionais brasileiros. Lideranças e gestores municipais e estaduais de signos político-partidários divergentes da matriz bolsonarista passaram a fazer oposição sistemática ao governo, o que não se mostra como novidade e sim como algo trivial da politics. Todavia, o estabelecimento de ações e atividades internacionais por parte dos entes federativos evidenciaram uma maneira de atingir determinados objetivos em um contexto de questionamento da efetividade da agenda de política externa proposta no Governo Bolsonaro (Gonçalves & Teixeira, 2020). Nesse rol evidenciamos um possível ponto de ruptura na paradiplomacia brasileira, a qual notadamente se mostrava complementar à política externa do país pelo menos desde a redemocratização.

Se a agenda de política externa iniciada durante o governo Bolsonaro rompeu suas bases tradicionais e históricas do país, tal mudança também significou uma guinada no

padrão cooperativo da paradiplomacia brasileira? O artigo procura demonstrar que as ações internacionais dos entes federativos brasileiros, sobretudo dos governos estaduais presentes no Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CIDSNE), foram alternativas adotadas em oposição às orientações da política exterior do governo Bolsonaro, incluindo a conjuntura diplomática de Araújo. Partimos da hipótese de que o tom menos conciliador e progressivamente agressivo adicionado a uma agenda empregada à chamada “Nova Política Externa Brasileira” entre janeiro de 2019 e março de 2021 promoveram desequilíbrios federativos e desagradaram interesses dos governos subnacionais.

As investigações sustentam-se em revisão bibliográfica, incluindo aspectos conceituais da paradiplomacia e de política externa, bem como prospecção de notícias veiculadas em mídias digitais e jornais. Informações do site oficial do Consórcio Nordeste, posicionamentos públicos de Bolsonaro e discursos de Araújo também foram tomados como material de apoio e levados em consideração para a análise conjuntural da temática.

Além desta introdução, a primeira seção se dedica a apresentar o conceito e o desenvolvimento da paradiplomacia, suas definições e aplicações no Brasil, descrevendo brevemente sua relação com o consorciamento. Em seguida analisa-se a política externa do governo Bolsonaro e a diplomacia de Ernesto Araújo, apresentando fatos mais relevantes no universo temporal previamente delimitado (2019-2021). A terceira seção dedica-se à atuação do Consórcio Nordeste, tanto em termos do diálogo federativo quanto – e principalmente – das relações internacionais. Nas considerações finais argumentamos que o objeto de estudo aqui retratado abre margem para investigações futuras e representa uma alternativa à política externa do governo Bolsonaro abrindo margem a uma conjuntura brasileira da paradiplomacia de viés anti-negacionista.

## **2. A paradiplomacia e o Consórcio Nordeste**

As últimas décadas do século XX observaram a emergência de um fenômeno que relaciona aspectos políticos internos e externos: a internacionalização de governos subnacionais. Por conta de um processo de realocação nas relações de poder entre os Estados, os últimos dois séculos testemunharam uma relativização de suas soberanias. Isso está relacionado ao fato de que os governos centrais não mais portavam a capacidade de responder isoladamente às exigências do sistema internacional. Dessa forma, devido

ao Estado não conseguir mais ser o único provedor de bens e serviços essenciais às populações, houve espaço para o surgimento de um novo ordenamento que abstraía a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos e atores internacionais.

Entretanto, autores como Fronzaglia et al (2006) apontam que a atuação internacional de entes subnacionais é histórica. Ainda na Grécia Antiga, as cidades e as cidades-estados já se associavam econômica e comercialmente. O que se considera novo é, na verdade, a quantidade desses governos atuando no cenário internacional, bem como a qualidade e abrangência de suas atuações externas (Gomes Filho, 2011). Os esforços para a construção de um marco conceitual sobre a atuação internacional de entes subnacionais só ganharam espaço em meados da década de 1980, estimulados pela intensificação destas atividades (Prado, 2020). De todo modo, pode-se afirmar que as investigações científicas e acadêmicas sobre o fenômeno são recentes e cada vez mais crescentes, incluindo o Brasil.

Diferentemente da prática histórica defendida por Fronzaglia et al (2006), o conceito “paradiplomacia” só adquiriu notoriedade nos anos 1980 e 1990. Assim, no intuito de designar as ações externas dos governos subnacionais, Soldatos foi o primeiro acadêmico a cunhar a terminologia como uma abreviação do termo “diplomacia paralela” (Soldatos, 1990).

Segundo o autor, a paradiplomacia corresponde à pluralidade de vozes na política externa representada por unidades governamentais não centrais de um Estado, que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia central. Atualmente, tais unidades são comumente definidas como atores subnacionais, a exemplo de cidades, regiões, estados federados, províncias e departamentos. Posteriormente, esse termo também foi adotado e anexado aos trabalhos de Ivo Duchacek, reconhecendo a melhor compatibilidade desse conceito às atividades desenvolvidas pelos governos subnacionais de forma análoga à diplomacia tradicional (Prado, 2020).

Além de Soldatos (1990), uma série de autores também começou a trabalhar com o conceito em questão. Porém, a adoção dessa nova terminologia não se estabeleceu sem receber críticas. Para alguns autores, o termo, por ser a nomenclatura de “diplomacia paralela”, sugere a existência de conflito entre os níveis político nacional e subnacional, presumindo, implicitamente, a existência de interesses incompatíveis (Bueno, 2010).

Somente após o início da década de 1990 as pesquisas sobre paradiplomacia deixaram de se concentrar na academia norte-americana. Essa mudança de cenário só ocorreu devido ao fim da Guerra Fria e à aceleração dos processos de integração na Europa, incitando o desenvolvimento de novos polos de pesquisa nesse mesmo campo (Kuznetsov, 2015). Além dessa descentralização geográfica, a paradiplomacia angariou outras abordagens analíticas destinadas aos governos subnacionais, consolidando-os também enquanto participantes nos processos decisórios de política externa. Estudos sobre paradiplomacia direcionados às federações começaram a trabalhar com a ideia de democratização da política externa ao contemplar os diferentes interesses, níveis e atores presentes no interior do Estado (Oddone, 2016).

Essa conexão entre os ambientes internacional e interno proveram novos contornos para a inclusão da paradiplomacia nos debates sobre Análise de Política Externa (APE) em si, conforme mencionado na introdução. Aqui vale mencionar a investigação de Mercher e Pereira (2018: 200) que, embora projetada para estudo específico de um governo local – a cidade do Rio de Janeiro –, nos traz argumentos importantes para avaliar a internacionalização de governos estaduais. De modo geral e com os recentes processos de globalização e interdependência, os autores apontam as interconexões existentes entre a própria APE, a Análise de Políticas Públicas (APP) e a Análise de Paradiplomacia (APD).

O Brasil se inseriu nesse processo de dinamização dos estudos da área por ser um país latino-americano e por abranger um sistema político federativo. Entretanto, ações internacionais de governos estaduais brasileiros são identificadas desde a República Velha (1889-1930), o que faz do país, conforme aponta Ironildes Bueno (2010), um dos raros casos de intenso engajamento internacional de atores subnacionais ocorrido em um período anterior à globalização contemporânea.

Com o golpe militar de 1964, no entanto, estabeleceu-se um alto nível de centralização no governo brasileiro, impossibilitando qualquer tipo de engajamento internacional de governos subnacionais (Prado, 2020). Foi somente com a redemocratização nos anos 1980, a consequente descentralização política e estabilidade econômica iniciadas nos anos 1990 que a paradiplomacia brasileira voltou a se desenvolver (Tavares, 2014).

Esse quadro corrobora com a perspectiva teórica de Bueno (2010) acerca da paradiplomacia em países emergentes, conseguindo caracterizar o cenário brasileiro de

forma pertinente. Segundo o autor, a abordagem panorâmica da paradiplomacia das nações emergentes revela sete aspectos centrais, sendo três deles indispensáveis para o entendimento do seu desenvolvimento no Brasil: a dinâmica de democratização como fator impulsionador da paradiplomacia; o marcante papel das forças da globalização e da regionalização; e a prevalência da paradiplomacia econômica.

Além dos fatores apresentados acima, as diferenças sub-regionais também podem ser entendidas como aspectos imprescindíveis para a compreensão da paradiplomacia brasileira. O Norte do país, por exemplo, geralmente desenvolve atividades voltadas à integração entre as regiões amazônica e caribenha. Segundo Prado (2020), o envolvimento internacional de governos subnacionais, porém, é mais intenso e diversificado na região Sudeste, ocorrendo através de mecanismos de articulação como a promoção comercial, a cooperação técnica e o investimento e fortalecimento político das regiões através da participação em redes internacionais de cidades. Na região Sul, por sua vez, há busca pela intensificação das relações com países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Tais iniciativas também exploram as alternativas comerciais que, atreladas às regiões Nordeste e Centro-Oeste visando a promoção do comércio exterior, já confirmam a preponderância da paradiplomacia econômica no país. Ainda sobre as cidades, seus processos de irmanamento transfronteiriços são mais expressivos exatamente na região do Arco Sul brasileiro, havendo maiores interlocuções com Uruguai, Paraguai e Argentina.

Não abrangendo laços fronteiriços pela posição geográfica, na região Nordeste a aproximação entre os governadores e a elaboração de políticas públicas comuns vêm sendo fortalecida nas duas últimas décadas principalmente no âmbito do Fórum de Governadores do Nordeste, iniciado em 2005 e mais voltado a aspectos administrativos e institucionais (Rossi & Silva, 2020). Inclusive tal iniciativa foi de extrema importância para a criação do Consórcio Nordeste no dia 14 de março de 2019, data em que foi assinada a Carta dos Governadores do Nordeste em São Luís do Maranhão.

O Consórcio Nordeste reúne os nove estados da região – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí – sob uma vasta plataforma de políticas públicas ligadas a questões como educação, saúde, segurança pública e desenvolvimento sustentável. Uma das finalidades básicas da iniciativa é aumentar a cooperação e a atração de investimentos estrangeiros para a região, além de realizar compras coletivas e baratear o custo de suas operações. A organização foi

definida como um “instrumento político e jurídico para o fortalecimento” da região, objetivando “melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e cidadãs” e fornecer “proteção e promoção dos direitos do povo do Nordeste” (Fórum de Governadores do Nordeste, 2019).

Além de chamar atenção pelo seu ineditismo, sendo o primeiro consórcio público do país composto somente por representantes estaduais (Clementino, 2019), algo que também se fez notar no Consórcio foi o perfil político dos governadores contrários à postura e às diretrizes políticas adotadas pelo Presidente da República. Tal discordância evidencia-se já na Carta dos Governadores do Nordeste, documento constitutivo do Consórcio, em que os nove governadores criticaram as mudanças no Estatuto do Desarmamento e a Reforma da Previdência proposta pelo Governo Federal (Fróes, Cardoso & Barbosa, 2019). Embora a instituição seja uma pessoa jurídica condicionada a administrar serviços públicos, conforme estabelecido pela Lei 11.107 de 2005 no Brasil, bem como seu foco seja estimular o desenvolvimento regional, sua atuação internacional em meio às tensões com o governo federal passou a ser progressivamente desenvolvida, algo que se tornaria ainda mais expressivo com a pandemia.

### **3. A “Nova Política Externa Brasileira” (2019-2021)**

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República representou uma mudança brusca nos rumos da Política Externa Brasileira. Embora a antiga chefia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) tenha sido entregue a um diplomata de carreira, Ernesto Araújo, as posturas adotadas pelo ex-Ministro vinham sendo contrárias à linha histórica da atuação diplomática do Brasil, calcada como cooperativa, zelosa, universalista, pacifista e planejada para o desenvolvimento (Cervo, 2008).

A chamada “Nova Política Externa Brasileira” de Araújo foi marcada por pronunciamentos pouco amistosos, contrários ao multilateralismo, à agenda ambiental e baseada em “valores”, sendo a liberdade o mais recorrente. Em seu discurso de posse, Araújo afirmou que “não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil. [...] A partir de hoje, o Itamaraty regressa ao seio do pátria amada” (Araújo, 2019). Encontra-se aí o anúncio do caráter anti-multilateral e supostamente mais nacionalista, conforme a própria plataforma de campanha do presidente Bolsonaro (2018).

Também no discurso de posse aparece um termo que se tornou lugar-comum nas falas de Araújo: o “globalismo”, tratando-se “[...] da globalização econômica capturada

pelo marxismo [...]” tendo nascido “[...] quando a globalização capitalista, ao esquecer o espírito, entregou-se inconscientemente ao comunismo em sua metástase pós-soviética [...] que sempre almejou ocupar o capitalismo por dentro em vez de enfrentá-lo de fora, e hoje está conseguindo [...] (Araújo, 2021a: 701).

O globalismo abarcaria uma série de correntes como “o climatismo (uso da questão climática como instrumento de controle econômico); o multilateralismo antinacional (distorção e manipulação do sistema multilateral composto pelos organismos internacionais); o abortismo e a ideologia de gênero” (Araújo, 2021a: 699-700). Embora a argumentação se configure como um amontoado de teorias conspiratórias, essa retórica se refletiu nos atos concretos da política externa do governo.

O aspecto mais evidente desse novo posicionamento foi o completo alinhamento aos EUA, mais notadamente a Donald Trump (2017-2020). O viés nacionalista do Presidente Bolsonaro e de Ernesto Araújo mostrou-se apenas um artifício retórico, visto que a relação com os EUA se mostrou como sendo de completa subserviência. Também é interessante observar que no plano de governo intitulado “O Caminho da Prosperidade” há uma seção denominada de “O Novo Itamaraty” enfatizando-se três aspectos: redirecionar eixos de parceria, estimular relações bilaterais e fomentar o comércio exterior. O país é mencionado ao lado de apenas outros dois: “Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais.” (Bolsonaro, 2018: 79).

Embora as relações bilaterais tenham sido, em geral, desproporcionais, a postura do governo Bolsonaro foi a de ceder aos interesses estadunidenses, sem ao menos negociar contrapartidas significativas. Como exemplo tem-se o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre os dois países assinado em 2019, que concede a Base de Lançamentos Aeroespaciais de Alcântara (MA) para uso comercial dos estadunidenses, sem a necessidade de transferência de tecnologia (Vilela, 2021).

Como outro expoente da ausência de reciprocidade, Bolsonaro assinou decreto durante visita a Washington para encontrar Donald Trump isentando vistos de entrada no país para turistas estadunidenses, japoneses, canadenses e australianos, mesmo inexistindo expectativa de retribuição ao ato por parte do governo dos EUA (Mazui, 2019). O Brasil também aceitou renunciar ao tratamento especial de “país em desenvolvimento” na Organização Mundial do Comércio (OMC) em troca da promessa

de apoio do governo dos EUA à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conquanto tenham prometido publicamente, os EUA não endossaram a candidatura brasileira num primeiro momento (O Globo, 2019), somente confirmando o apoio em 15 de janeiro de 2020.

Embora a promessa da OCDE não tenha se concretizado, a intenção de Trump tornar o Brasil um aliado prioritário extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi realizada oficialmente em 31 de setembro de 2019 (Agência Brasil, 2019). O feito foi tratado como uma vitória da política externa do governo e uma forma de demonstrar que o alinhamento estava trazendo resultados. Entretanto, Teixeira (2019) argumenta que se deve questionar o quanto o status de aliado extra-OTAN atende realmente às necessidades do Brasil para além de uma maior cooperação militar com os americanos, tendo em vista a possibilidade de entrada em conflitos que não são de interesse do país.

O completo alinhamento ficou evidente também com o voto brasileiro na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 2019 a favor do embargo econômico imposto pelos Estados Unidos à Cuba. Foi a primeira vez que o país votou favoravelmente ao embargo desde que a AGNU iniciou a votação em 1992, ou seja, a oposição ao embargo era uma postura histórica da política externa brasileira, independentemente das mudanças governamentais. Além dos próprios EUA, somente o Brasil e Israel votaram favoravelmente ao embargo à ilha (Schneider, 2019).

Além de Israel e Estados Unidos, Araújo também buscou tratar a Hungria e a Polônia como parceiros estratégicos do Brasil. Viktor Orbán e Andrzej Duda, seus respectivos líderes, são políticos de extrema-direita e que partilham das mesmas ideias de Araújo de combate ao “globalismo” (Desideri, 2020). A cooperação com Budapeste e Varsóvia buscava promover uma agenda ultraconservadora e religiosa nos fóruns multilaterais, como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU). Como um exemplo, em 2019 o Brasil trabalhou para vetar o uso do termo “gênero” e uso de frases como “serviços de saúde sexual e reprodutivo” em resoluções do CDHNU (Chade, 2019), um reflexo evidente do discurso do ex-Chanceler de oposição àquilo que ele chama de “abortismo” e “ideologia de gênero”.

A postura do Brasil com relação à questão climática e ambiental, que o chanceler se referia como ideologia da mudança do clima ou “climatismo” (Araújo, 2020: 400), é um outro aspecto da Política Externa Brasileira que foi completamente modificada no

governo Bolsonaro. Para além dos discursos, como o que o ex-Chanceler disse não existir aquecimento global porque foi à Roma e estava frio (Correio Braziliense, 2019), ações concretas tomadas pelo governo comprometeram a reputação internacional brasileira no que diz respeito à preservação do meio ambiente.

Antes mesmo da posse de Bolsonaro, o Brasil retirou a candidatura para sediar a Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas (COP-25) em 2019. À época, o governo alegou restrições orçamentárias e a transição de administração para desistir de sediar o evento (Agência Brasil, 2018), indicando qual era a visão da nova administração federal acerca discussões ambientais. Após a posse, o governo federal também cancelou a realização da Semana do Clima em Salvador, embora tenha voltado atrás logo em seguida.

No entanto, foi com as queimadas na Amazônia que o problema ambiental atingiu o seu auge na política externa do governo Bolsonaro. Embora todos os órgãos de monitoramento apontassem um aumento significativo das queimadas na floresta, Bolsonaro, Araújo e o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, insistiram em negar os dados e iniciaram uma ofensiva contra o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão responsável por monitorar o desmatamento na Amazônia por meio de imagens de satélites (DW, 2019).

A postura negacionista do governo brasileiro diante das queimadas na Amazônia rendeu críticas de lideranças europeias, como Emmanuel Macron e Angela Merkel. O presidente francês levou o tema das queimadas como um tópico para discussão na reunião do G7 de 2019, contando com o apoio da chanceler alemã e dos primeiros-ministros do Reino Unido e Canadá (G1, 2019). Isso fez com que, após a assinatura inicial do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, colocado pelo próprio governo como uma grande conquista da política externa de Bolsonaro, a parceria inter-regional se estagnasse, não havendo previsão para sua ratificação completa porque isso depende do aval dos parlamentos nacionais – e alguns subnacionais – europeus.

As relações com a França ficaram bastante abaladas durante esse período com ofensas de Bolsonaro e Salles à primeira-dama francesa, além do episódio em que o Presidente brasileiro cancelou, abruptamente, uma reunião com o Ministro das Relações Exteriores da França, Jean-Yves Le Drian. O comportamento também levou à suspensão de mais de 200 milhões de reais de repasses da Noruega e Alemanha para o Fundo Amazônia, mecanismo que busca financiar ações de combate ao desmatamento na

Floresta Amazônica, o que ameaçou sua própria existência e a continuidade das ações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) na região (Figueiredo, 2019).

O negacionismo do governo Bolsonaro e de Araújo não se resumiram às pautas ambientais. A pandemia de COVID-19 lançou o governo brasileiro em uma nova onda de desvarios e ataques insistentes ao principal parceiro comercial: a China. Antes mesmo do seu início, o presidente e outros membros do governo já hostilizavam o país, uma demonstração do alinhamento à política empreendida pelo governo Trump com relação aos chineses. Durante a campanha presidencial, Bolsonaro visitou Taiwan, o que foi visto pelo governo de Pequim como uma violação ao princípio de “Uma Só China” (Cobra, 2018), gerando uma insegurança até então inexistente (Vidigal, 2019).

Já em novembro de 2020, em texto publicado no seu blog pessoal, o Metapolítica 17, Ernesto Araújo disse que a pandemia abriu espaço para o que ele chama de “comunavírus”, um projeto “comunista-globalista de apropriação da pandemia para subverter completamente a democracia liberal e a economia de mercado” (Araújo, 2021a: 165). Para o ministro, “o vírus aparece, de fato, como uma imensa oportunidade para acelerar o projeto globalista”, além de que “[...] a pretexto da pandemia, o novo comunismo trata[va] de construir um mundo sem nações, sem liberdade, sem espírito [...]. Um estado de exceção global permanente, transformando o mundo num grande campo de concentração (Araújo, 2021a: 172).

O Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, à época Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, culpou a China pelo surgimento do vírus (Benites, 2020), atitude que foi seguida pelo então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, que ridicularizou o modo com que alguns chineses falam o português, além de insinuar que a pandemia fazia parte de um plano chinês para controle mundial (G1, 2020). Os seguidos ataques de membros do governo brasileiro à China erodiram a relação entre os dois países, o que prejudicou a cooperação em ações de combate à pandemia, tal como o atraso nos envios de insumos para fabricação de vacinas anti-Covid no Brasil, embora os governos tenham negado a influência das questões políticas nesse evento.

A atuação internacional brasileira frente à pandemia também gerou atritos com outros parceiros importantes, como a Índia e a África do Sul. O Brasil se opôs à proposta indiana e sul-africana na OMC de suspender, temporariamente, as patentes de vacinas contra Covid-19 (DW, 2021b). Isso possivelmente influenciou a decisão indiana de

priorizar o envio de doses da vacina da AstraZeneca para outros países, fato que ficou simbolizado pelo envio de um avião para importar as doses da Índia antes do combinado com as autoridades de saúde nacionais (DW, 2021a).

Os rompimentos de Araújo na condução da política externa do país chegaram ao ponto de se ter cogitado não participar do consórcio internacional de compras de vacinas contra a COVID-19, o Covax Facility, pelo fato de ser liderado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Sua visão era de que a participação no consórcio fortaleceria o papel da organização, ainda que isso significasse privar o acesso do Brasil a vacinas (Amado, 2021).

A derrota de Trump nas eleições estadunidenses concretizou certo isolamento do Brasil no cenário global e estimulou o status de pária internacional ao país nas palavras do próprio Ernesto Araújo ao dizer o seguinte: “[...] é bom ser pária. E este pária aqui, este Brasil; esta política externa do povo brasileiro, esta política externa Severina, digamos assim, tem conseguido resultados” (Araújo, 2021a: 508). Apesar da insistência do ex-Ministro em dizer que sua condução da política externa levou a bons resultados, as pressões do Congresso Nacional e do próprio Itamaraty o levaram a pedir demissão do cargo em 29 de março. Em postagem realizada no dia 10 de abril de 2021 novamente em seu blog pessoal, Araújo (2021b: s/p) fez um balanço de gestão e disse que criou “[...] pontes com todo o mundo. Construí[iu] pontes com governantes, pensadores, empresários, formadores de opinião, funcionários, parlamentares, cientistas do Brasil e de dezenas de países, e também com jornalistas, quando sinceros e profissionais.” Se tais pontes foram criadas de fato, não correspondem às relações com a maioria dos governadores brasileiros.

#### **4. Paradiplomacia Anti-Negacionista vis-à-vis Política Externa Bolsonarista**

A Constituição de 1988 reconheceu que estados e municípios são entes federativos autônomos, mas no documento não há fundamentação legal e normativa acerca de suas projeções internacionais, uma vez que a Carta Magna é muito clara ao afirmar que a condução da política externa compete a órgãos centrais como a própria Presidência da República e o Congresso Nacional.

Todavia, a internacionalização de governos subnacionais brasileiros é um processo consolidado e historicamente estabelecido, a exemplo de casos clássicos de internacionalização de cidades como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Campinas, Belo Horizonte, Santo André e Maringá nos anos 1990 e 2000, fundadoras das primeiras

estruturas burocráticas voltadas ao aspecto internacional, até mesmo a participação de governos locais em determinadas redes de cidades, a exemplo das Mercocidades e do Projeto URB-AL.

Conquanto os casos citados acima remetam-se aos governos locais, essa realidade também compreende os governos estaduais. Segundo aponta Bueno (2010: 258), ao final da década de 2000, sua amostra selecionada assinalou que 17 estados brasileiros possuíam uma Secretaria ou Assessoria de Relações Internacionais. Em outro estudo mais recente, Fróio (2015) concluiu que a paradiplomacia empreendida pelos estados se diferenciava em torno do nível de desenvolvimento, da localização geográfica e do partido político à cargo da gestão governamental. Em suma, a década de 2010 já demonstrava empiricamente uma forte inserção internacional de governos estaduais, a qual foi progressivamente mérito de análises acadêmicas. Embora os consórcios públicos tenham suas ações voltadas ao desenvolvimento interno e às políticas públicas, eles também abriram um novo caminho possível para a internacionalização subnacional, fazendo com que estados e municípios encontrassem nas relações internacionais um meio para alcançar seus resultados e objetivos.

Assim, o Consórcio Nordeste é aqui pontuado enquanto alternativa possível para a coordenação de ações dos entes consorciados no estímulo à paradiplomacia de viés anti-negacionista, estabelecida em detrimento dos posicionamentos e da “Nova Política Externa Brasileira”. Na visão de Clementino (2019), por exemplo, um dos fatores em que se ancora a aposta no êxito do Consórcio Nordeste é a crise econômica e política no país, que força saídas conjuntas de gestão governamental pelas suas lideranças políticas.

Em contraposição aos posicionamentos adotados pelo Itamaraty, os líderes estaduais nordestinos assumiram uma postura mais pragmática nas investidas internacionais do Consórcio. As questões ambiental e climática são alguns dos aspectos que mais representaram essa disparidade entre as atuações do Governo Federal e do Consórcio Nordeste. Dessa forma, enquanto aquele negligenciava o avanço das queimadas e das invasões de terras indígenas, enfraquecia o Ministério do Meio Ambiente e adotava uma série de outras medidas que demonstravam o descaso com a meio ambiente, o Consórcio buscou soluções para contornar a crise ambiental. Em março de 2021, por exemplo, Wellington Dias (PT), governador do Piauí e presidente do Consórcio Nordeste na ocasião, assinou portarias de instalação das câmaras que objetivam articular

pactos entre os estados consorciados e formular e apoiar a implementação de políticas públicas ambientais e outras áreas técnicas estabelecidas (Andrade & Costa, 2021).

Internacionalmente, ao passo em que o presidente Jair Bolsonaro começava uma crise ambiental com homônimos europeus, o tema passou a ser pauta do Consórcio Nordeste em um dos encontros em Paris. Àquele momento, Rui Costa, governador da Bahia e ex-Presidente do Consórcio, assinou uma carta de cooperação com a Secretaria de Estado da França no intuito de cooperar nas áreas de meio ambiente e cidade sustentável. O gesto fez parte da missão que os governadores nordestinos realizaram na Europa, até então a primeira incursão internacional do Consórcio (Consórcio Nordeste, 2019a).

Os governadores buscaram também promover a região para captar investimentos e estabelecer parcerias público-privadas, visando o desenvolvimento da infraestrutura regional de rodovias, energia e conectividade com a internet, além de fomentar o potencial turístico e as possibilidades de investimento nas áreas de saúde, educação, segurança pública e desenvolvimento agrícola. A missão aconteceu entre 18 e 22 de novembro de 2019 com encontros entre governadores e autoridades da França, Itália e Alemanha (Consórcio Nordeste, 2019b). Não houve a concretização de acordos – o que realmente não parecia ser o objetivo da missão –, apenas sinalizações de intenções de investimentos e cooperação, mas a missão foi um gesto importante do Consórcio para promover a imagem do Nordeste como uma região segura e apta receber investimentos e disposta a cooperar internacionalmente.

Entretanto, foi com a pandemia que o choque entre o Consórcio Nordeste e o Governo Federal se tornou mais evidente. Isso ocorreu devido à falta de coordenação por parte do governo brasileiro e à sua postura negacionista. Assim, buscando minimizar os impactos socioeconômicos ocasionados pela crise da COVID-19 no país, o grupo instituiu o Comitê Científico do Consórcio Nordeste (C4NE) em março de 2020, composto por especialistas de distintos campos do conhecimento. O C4NE vinha cumprindo a função de assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos à saúde pública, visando estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população e evitar a disseminação da doença (Consórcio Nordeste, 2021<sup>a</sup>), embora a saída de Miguel Nicoletis, então coordenador até fevereiro de 2021, tenha se mostrado como um ponto de relativo enfraquecimento na continuidade dos trabalhos do órgão.

Mesmo com a saída de Nicolelis, o C4NE manteve o Projeto Mandacaru, uma plataforma de colaboração científica voluntária que, dentre outros objetivos, visava combater a desinformação e fazer projeções sobre o comportamento da pandemia de COVID-19, auxiliando os gestores em geral e os gestores estaduais e municipais do Nordeste (Consórcio Nordeste, 2021b). Além de fortalecer a capacidade técnica regional, o Consórcio Nordeste também buscou uma projeção política estadual e um maior diálogo federativo (Rossi & Silva, 2020). O aplicativo “Monitora Covid-19” pode ser encarado dessa forma, visto que se tratava de uma iniciativa do Consórcio para todo o país, tendo o objetivo de acompanhar o registro de pessoas infectadas pelo vírus e divulgar informações sobre formas de prevenção.

Seguindo esse mesmo viés, o Consórcio Nordeste buscou formalizar, em março de 2021, a compra de 37 milhões de doses da vacina russa Sputnik V. A informação foi confirmada pelo próprio presidente do Consórcio junto ao ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuelo, para que as vacinas integrassem o Plano Nacional de Imunização (PNI), que poderia ser distribuída a todos os estados (Ramos, 2021). Esse tipo de atuação ganhou ainda mais evidência diante do recorde de mortes e de contaminados pelo coronavírus, bem como do posicionamento de Bolsonaro que, desde o início da pandemia, vinha rejeitando as medidas de isolamento sociais e o uso de máscara, além de defender o uso da hidroxicloroquina para o tratamento da doença.

O Consórcio também se destacou na busca por boas relações com a China. Enquanto figuras centrais do governo brasileiro se dedicavam a difamar o país e dificultar qualquer tipo de cooperação visando o combate à pandemia, o Consórcio Nordeste agiu de maneira contrária e buscou o apoio dos chineses. Em carta enviada ao Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, o Governador da Bahia e Presidente do Consórcio à época, Rui Costa, solicitou ajuda no envio de equipamentos médicos e outros insumos necessários no combate ao vírus e disse que possuía “[...] admiração pela forma como o povo chinês enfrentou a pandemia e pela imensa amizade que une nossos povos” (Correio, 2020: 01). O gesto foi uma tentativa de reparar os danos na relação criados pelo Governo Federal, o que foi bem recebido pelo Embaixador chinês, Yang Wanming, que respondeu à carta dizendo que se esforçariam para atender aos pedidos feitos.

A omissão federal em coordenar uma estratégia nacional de combate à pandemia, bem como a dificuldade de estabelecer parcerias internacionalmente fizeram com que os governadores agissem por conta própria para garantir que equipamentos essenciais não

faltassem nos estados. O Consórcio Nordeste chegou a fechar um contrato de importação de trezentos respiradores, o que no fim acabou não se concretizando por se tratar de uma fraude da empresa fornecedora (Aguiar, 2020).

O caso mais emblemático da atuação dos governadores nordestinos durante a pandemia foi a importação de respiradores feita pelo governador do Maranhão. Embora tenha sido realizada de maneira exclusiva pelo governo maranhense, a operação é simbólica da atuação internacional de entes subnacionais e, neste caso, de um membro do Consórcio. O Governador Flávio Dino declarou na ocasião que o Governo Federal deveria ter estimulado as indústrias nacionais a fabricarem os equipamentos, além de coordenar as compras, o que evitaria a corrida dos estados para adquirirem os respiradores (Aguiar, 2020).

O governo maranhense importou equipamentos hospitalares e desviou a rota da mercadoria para que passasse pela Etiópia, na região do chifre africano. A justificativa utilizada foi a de escapar do que Alvarenga et al. (2020: 17) chamaram de “[...] ‘pirataria moderna’ causada pelos EUA e Alemanha”. Os governos estadunidense e alemão estavam confiscando todo tipo de material médico para uso próprio no combate à pandemia nos seus territórios.

Mesmo com pouco tempo de criação e atuação, o Consórcio Nordeste foi conquistando relevância ao mostrar-se um ator político ativo. Contudo, essa diligência nas atividades também passou por processos desgastantes, a exemplo da já citada saída de Nicolelis do C4NE, do cancelamento da compra de alguns insumos no combate à pandemia ou até mesmo do ceticismo interno por parte de alguns governos estaduais. Por exemplo, em Sergipe alguns deputados declararam apoio à saída do Consórcio Nordeste em virtude do descumprimento de alguns objetivos propostos (Villacorte, 2020).

Porém, é possível afirmar com exemplos citados que a agenda da “Nova Política Externa Brasileira” se chocou diretamente com os interesses dos governadores envolvidos no consorciamento, impactando as atividades internacionais buscadas e implementadas. Ao menos três fatores devem ser destacados: a busca por diálogo com pares europeus em meio à degradação ambiental e à crise climática, os contornos realizados para apaziguar as relações com a China e o estímulo por recursos de enfrentamento à pandemia, os quais compeliram os estados a atuarem internacionalmente, seja na busca por equipamentos essenciais ou na negociação de vacinas, algo que não seria de extrema urgência caso o Governo Federal exercesse o papel de coordenação nacional.

## **5. Considerações Finais**

A literatura específica sobre paradiplomacia no Brasil ainda busca compreender os atuais desdobramentos da inserção internacional de municípios e estados face ao atual governo de Jair Bolsonaro. Em fóruns e debates da área são citados termos como “paradiplomacia de confronto” para fazer jus ao contexto aqui previamente retratado e analisado. Em recente diagnóstico, Marinana Barros (2021: 73) afirma que hoje em dia há “[...] uma espécie de atividade internacional dos Estados em que há claro embate com o governo federal”, conjuntura que a autora denomina de “paradiplomacia de resistência”. De maneira similar, a abordagem de Sousa e Rodrigues (2021: 39) ratifica o estudo aqui empreendido, pois, analisando o caso da relação entre o Governo Federal e a internacionalização estatal de São Paulo, mencionam que “[...] os governos subnacionais utilizam a paradiplomacia para exercer sua autonomia federativa em um cenário de crise humanitária, em que o conflito com a União se justifica na falta de coordenação federal para o combate à COVID-19.”.

Propusemos a utilização do termo “paradiplomacia anti-negacionista” não com o intuito de gerar um neologismo, até porque esse debate parece estar esgotado na área, mas sim demonstrar que as ações políticas, discursos adotados e narrativas estimuladas pelo Governo Federal na “Nova Política Externa Brasileira” enquadraram-se como diretrizes negacionistas em três vertentes principais: a não aceitação das mudanças climáticas, a repulsa ao multilateralismo e o descrédito à ciência no combate à pandemia.

O Consórcio Nordeste surgiu e desenvolveu suas primeiras atividades nesse contexto, sendo impossível esvencilha-los porque ainda em junho de 2019 Bolsonaro afirmou que os próprios governadores almejavam dividir e segmentar o país, o que acabou se tornando uma característica permanente do seu governo: a culpabilização constante dos governadores. Logo, embora a criação do consorciamento se remeta a tempos passados de maior diálogo entre os governadores e de busca pelo desenvolvimento nordestino, as diferenças políticas e de interesse mostraram-se como fundamentais nesse processo. O abandono das tradições diplomáticas brasileiras abriu espaço para uma atuação internacional dos entes subnacionais mais voltada a determinadas correções dos rumos da política externa e principalmente à busca por contornos ao desarranjo social provocado pela pandemia e a ausência de vacinação em tempo hábil.

Assim atestamos a hipótese de que o tom menos conciliador e progressivamente agressivo adicionado a uma agenda empregada à chamada “Nova Política Externa Brasileira” entre janeiro de 2019 e março de 2021 promoveram certos desequilíbrios federativos e desagradaram determinados interesses dos governos subnacionais. Foi nesse contexto que o Consórcio Nordeste se inseriu e empreendeu suas atividades iniciais buscando captação de recursos estrangeiros e cooperação internacional.

É importante dizer que o assunto não se esgota nessa análise. Essa conjuntura da paradiplomacia brasileira abre leques de pesquisa que possivelmente terão espaço analítico futuramente. Em primeiro lugar, estudos que relacionam os consorciamentos públicos, sejam eles municipais, estaduais ou mistos, com as relações internacionais ainda são escassos. Em segundo, a inserção internacional de governos subnacionais pode ser um objeto de estudo para uma literatura que cada vez mais defende a ideia da Política Externa se caracterizar enquanto Política Pública, aproximando a APE da APP. Por fim, mas não menos importante, o indicador político-partidário como variável de influência no modo em que governos subnacionais realizam suas excursões externas também vem sendo abordado na literatura da área e devem abranger tanto os municípios quanto os governos estaduais, algo que denota fortemente o vínculo observado entre os nove estados do Consórcio Nordeste. Os caminhos são múltiplos e só confirmam a atualidade e a permanência da temática nos estudos de Relações Internacionais.

## **Referências**

ANDRADE, Marília; COSTA, Lorena. (2021) Consórcio Nordeste lança Câmaras Temáticas para desenvolvimento econômico e social da região. Governo do Estado do Piauí, Teresina, 4 mar. Disponível em: <<https://www.pi.gov.br/noticias/wellington-dias-lanca-camaras-tematicas-de-desenvolvimento-economico-e-social-no-nordeste/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

AGÊNCIA BRASIL (2019). Estados Unidos designam Brasil como aliado extra-Otan. Agência Brasil, Brasília, 01 ago. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-08/estados-unidos-designam-oficialmente-brasil-como-aliado-extra-otan>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. (2018). Brasil retira candidatura para sediar a COP-25 em 2019. Agência Brasil, Brasília, 28 nov. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/brasil-retira-candidatura-para-sediar-cop-25-em-2019>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

AGUIAR, Rodrigo. (2020). Consórcio Nordeste foi vítima em fraude na compra de respiradores, diz governador do Maranhão. A Tarde, 26 jun. Disponível em:

**Junqueira, Araujo & Silva. A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista**

<<https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2131215-consorcio-nordeste-foi-vitima-em-fraude-na-compra-de-respiradores-diz-governador-do-maranhao>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ALVARENGA, Alexandre et al. (2021). Desafios do Estado brasileiro frente à pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. *Cad. Saúde Pública*, 36 (12): 01-15.

AMADO, Guilherme. (2021). Ernesto Araújo não queria que Brasil assinasse Covax Facility; Embaixadora interveio. *Revista Época*, 25 mar. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/ernesto-araujo-nao-queria-que-brasil-assinasse-covax-facility-embaixadora-intervio-24941382>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ARAÚJO, Ernesto. (2020). *A Nova Política Externa Brasileira. Seleção de Discursos, Artigos e Entrevistas do Ministro das Relações Exteriores*. Brasília: FUNAG.

ARAÚJO, Ernesto. (2019). Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 02 jan.

ARAÚJO, Ernesto. (2021a). *Política Externa: Soberania Democracia e Liberdade: coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores - 2020*. Brasília: FUNAG/

ARAÚJO, Ernesto. (2021b). Um Itamaraty pela liberdade e grandeza do Brasil: balanço de gestão. *Metapolítica 17 – Contra o Globalismo*, 10 abr. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/um-itamaraty-pela-liberdade-e-grandeza-do-brasil-balan%C3%A7o-de-gest%C3%A3o> Acesso em: 08 out. 2021.

BARROS, Marinana. (2021). Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. *Monções*, v. 10, n. 19: 70-104.

BENITES, Afonso. (2020). Esforço de Eduardo Bolsonaro para demonizar China copia Trump e ameaça elo estratégico do Brasil. *El País*, 19 mar. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-19/esforco-de-eduardo-bolsonaro-para-demonizar-china-copia-trump-e-ameaca-elo-estrategico-do-brasil.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BOLSONARO, Jair. (2018). *O Caminho da Prosperidade. Proposta de Plano de Governo*.

BUENO, Ironildes. (2010). *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

CERVO, Amado. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.

CHADE, Jamil. (2019). Brasil veta termo “gênero” em resoluções da ONU e cria mal-estar. *UOL Notícias*, São Paulo, 27 jun. Disponível em:

<<https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/06/27/brasil-veta-termo-genero-em-resolucoes-da-onu-e-cria-mal-estar/>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CLEMENTINO, Maria. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 21, jul-dez: 165-174.

COBRA, Amanda. (2018). República Popular da China critica Bolsonaro por sua visita a Taiwan. *Poder 360*, Brasília, 09 mar. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/republica-popular-da-china-critica-bolsonaro-por-sua-visita-a-taiwan/>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2021a). Ações de combate à pandemia. Salvador, 19 mar. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2021b). Projeto Mandacaru. Disponível em: <<https://www.comitecientifico-ne.com.br/mandacaru>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2019a). Primeira missão internacional do Consórcio Nordeste é discutida no Itamaraty. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/primeira-missao-internacional-do-consorcio-do-nordeste-e-discutida-no-itamaraty/>>. Acesso em: 21 out. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. (2019b). Oportunidades de negócios no Nordeste são apresentadas a empresários italianos. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/oportunidades-de-negocios-no-nordeste-sao-apresentadas-a-empresarios-italianos/>>. Acesso em: 21 out. 2021.

CORREIO. (2020). Governador pede ajuda a China para controlar pandemia de coronavírus na Bahia. *Correio 24Horas*, 20 mar. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governador-pede-ajuda-a-china-para-controlar-pandemia-de-coronavirus-na-bahia/>>. Acesso em: 28 out. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE (2019). Chanceler nega aquecimento global: “Fui a Roma em maio e havia frio”. *Correio Braziliense*, 03 ago. Disponível em: <[https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/03/interna\\_politica\\_775332/chanceler-nega-aquecimento-global-fui-a-roma-em-maio-e-havia-frio.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/03/interna_politica_775332/chanceler-nega-aquecimento-global-fui-a-roma-em-maio-e-havia-frio.shtml)>. Acesso em: 23 mar. 2021.

DESIDERI, Leonardo. (2020). Brasil, Hungria, Polônia e EUA se unem por agenda conservadora internacional. *Gazeta do Povo*, 01 mar. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/brasil-hungria-polonia-eua-agenda-conservadora/>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

DW. (2021a). Índia diz que Brasil se precipitou ao enviar avião por vacina. *Deutsche Welle*, 15 jan. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3nxRs>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

DW. (2021b). Sem apoio do Brasil, proposta para suspender patente de vacinas trava na

**Junqueira, Araujo & Silva. *A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista***

OMC. Deutsche Welle, 12 mar. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3qZj7>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

FERREIRA, Marcos Alan. (2020). Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas. João Pessoa: Editora UFPB.

FIGUEIREDO, Patrícia. (2019). Fim do Fundo Amazônia pode afetar fiscalização do Ibama contra o desmatamento. G1, 16 ago. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/16/fim-do-fundo-amazonia-pode-afetar-fiscalizacao-do-ibama-contra-o-desmatamento.ghtml>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. (2019). Carta dos Governadores do Nordeste, 14 mar.

FRÓES, Rafaelle; CARDOSO, Rafael; BARBOSA, Alex. (2019). Governadores do Nordeste assinam no Maranhão documento que cria consórcio entre estados. G1, 14 mar. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/03/14/governadores-do-nordeste-assinam-no-maranhao-documento-que-cria-consorcio-entre-estados.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2020.

FRÓIO, Liliana. (2015). Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FRONZAGLIA, Maurício et al. (2006). Redes de ciudades. Barcelona: Observatório de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea de la America Latina.

G1. (2019). Para Angela Merkel, incêndios na Amazônia devem ser debatidos no G7. G1, 23 ago. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/23/para-angela-merkel-incendios-na-amazonia-devem-ser-debatidos-no-g7.ghtml>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

G1. (2020). Weintraub publica insinuações contra a China, depois apaga; embaixada cobra retratação. G1, 06 abr. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/06/weintraub-publica-post-com-insinuacoes-contra-a-china-depois-apaga-embaixada-repudia.ghtml>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

GOMES FILHO, Francisco. (2011). A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Tese (Doutorado - Programa de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, Brasília.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. (2020). Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. Sul Global, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, maio/ago: 192-211.

**Junqueira, Araujo & Silva. *A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista***

KUZNETSOV Alexander. (2015). *Theory and Practise of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. NY: Routledge.

LIMA, Maria Regina Soares; ALBUQUERQUE, Marianna. (2019). O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. *Boletim OPSA*, n. 1, jan-mar: 15-21.

MAZUI, Guilherme. (2019). Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto. *G1*, 18 mar. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml>. Acesso em: 19 out. 2021.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, v. 13, n. 2: 195-222.

ODDONE, Nahuel. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, n. 89.2, jul/dec, Universidad Nacional, Costa Rica: 47-81.

O GLOBO. (2019). EUA não endossam proposta do Brasil na OCDE após apoiá-la publicamente. *O Globo*, 10 out. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eua-nao-endossam-proposta-do-brasil-na-ocde-apos-apoia-la-publicamente-24008528>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PINHEIRO, Letícia. (2004). *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.

PRADO, Débora. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 13, n. 3: 137-168.

RAMOS, Raphaela. (2021). Consórcio Nordeste acertou 'compra firme' de 37 milhões de doses da Sputnik V, diz governador do Piauí. *O Globo*, 12 mar. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/vacina/consorcio-nordeste-acertou-compra-firme-de-37-milhoes-de-doses-da-sputnik-diz-governador-do-piaui-24922530>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ROSSI, Rinaldo; SILVA, Simone. (2020). O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de COVID-19. *Espaço e Economia*, ano IX, n. 18. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. Acesso em 12 jun. 2020.

SCHNEIDER, Evan. (2019). Assembleia Geral volta a pedir fim do embargo dos EUA a Cuba: Brasil, EUA e Israel votam contra. *ONU News*, 07 nov. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693801>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SOLDATOS, Panayotis. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press.

**Junqueira, Araujo & Silva. *A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista***

SOUSA, Ana Tereza; RODRIGUES, Gilberto. (2021). Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. *Monções*, v. 10, n. 19: 36-69.

SOUZA FILHO, Osvaldo. (2020). As tarefas da política externa na ordem constitucional brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados. *RPPI*, v. 5, n. 2: 34-59.

TEIXEIRA, Tatiana. (2019). Bolsonaro cede a Trump sem reciprocidade e com contrapartida mínima. *OPEU*, 23 mar. Disponível em: <<https://www.opeu.org.br/2019/03/23/bolsonaro-cede-a-trump-sem-reciprocidade-e-com-contrapartida-minima/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. (2019). Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. *Meridiano 47*, 20: 01-16.

VILELA, Pedro. (2021). Empresas dos EUA e do Canadá vão atuar no Centro Espacial de Alcântara. *Agência Brasil*. 28 abr. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/empresas-dos-eua-e-do-canada-va-atuar-no-centro-espacial-de-alcantara>. Acesso em: 19 out. 2021.

VILLACORTE, Habacuque. (2020). Deputados propõem a saída de Sergipe do Consórcio Nordeste. *Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe*, 02 jun. Disponível em: <https://al.se.leg.br/deputados-propoem-a-saida-de-sergipedo-consorcio-nordeste/>. Acesso em 24 fev. 2021.

---

# Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia

*Avaliação da Governança Regulatória em Segurança de Produtos de Consumo: análise comparativa entre Brasil e Austrália*

Josiane de Andrade Fortes<sup>1</sup>   
Ricardo Kropf Santos Fermam<sup>2</sup>   
Raimisson Rodrigues Ferreira Costa<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.60190]

Recebido em: 14/07/2021  
Aprovado em: 01/06/2022

**Abstract:** The purpose of this study is to evaluate the regulatory governance of the federal agency responsible for the regulation of consumer product safety in Brazil (Inmetro), performing a comparative analysis with the Australian consumer product safety regulatory agency (ACCC), taken as a reference. For the development of the research, seven categories of analysis were used: autonomy, transparency, financial independence, clarity of rules, participation, accountability and predictability. The survey results point to a global index of 0,54 for Inmetro and 0,90 for the ACCC, which indicates that the Brazilian agency has a level of regulatory governance below the benchmark chosen in the survey. From the categories analyzed, it was possible to highlight as points of improvement for Inmetro increased stability and predictability of its regulatory system, as well as improves the clarity of your regulatory objectives.

**Keywords:** Consumer Product Safety; Regulation. Regulatory Governance; Comparative Analysis.

**Resumo:** O presente estudo se propõe a avaliar a governança regulatória da autarquia federal responsável pela regulação em segurança de produtos de consumo no Brasil (Inmetro), realizando uma análise comparativa com a agência reguladora em segurança

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – E-mail: josianefortes@gmail.com.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – E-mail: ricardoksf@gmail.com.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – E-mail: rrcosta@inmetro.gov.br.

de produtos de consumo da Austrália (ACCC), tida como referência. Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas sete categorias de análises: autonomia, transparência, independência financeira, clareza das regras, participação, accountability e previsibilidade. Os resultados da pesquisa apontam um índice global, composto pela média aritmética das pontuações obtidas nas categorias, de 0,54 para o Inmetro e 0,90 para a ACCC, o que indica que a autarquia brasileira apresenta um nível de governança regulatória aquém do benchmark escolhido na pesquisa. A partir das categorias analisadas foi possível destacar como pontos de melhoria para o Inmetro o aumento na estabilidade e previsibilidade do seu sistema regulatório, assim como melhora na clareza de seus objetivos regulatórios.

**Palavras-chave:** Segurança de Produtos de Consumo; Regulação. Governança Regulatória; Análise Comparativa.

## **1. Introduction**

The globalization phenomenon and technological advances brought a great growth in commercial and economic relations between countries, as well as an increase in the consumption of products. But it is necessary to take into account that the opening to international trade, in addition to having allowed greater access to the supply of products, also provided greater exposure to the risks inherent to them, often unknown by the population and by government control bodies (ALVES ET AL, 2015). It becomes, therefore, a crucial point to know if the products available for consumption are safe or if they represent a danger to consumers (ZAKARIA, 2013).

The safety of consumer products refers to the regulatory control exercised by government authorities, working as a preventive measure especially for consumers, who will hardly be able to foresee the risks of products introduced into the market at all times. This regulatory control, through product safety regulation, aims to prevent products that offer risks from reaching the market and the consumer, supported only by the manufacturers' claims regarding their safety and efficacy, in addition to informing the user how to use products safely as intended (ZAKARIA, 2012).

Although regulatory practice is the central locus of the current debate on good practices in consumer product regulation, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) has emphasized the prominent role of regulatory governance within the agenda also known as good regulatory practices (better regulation) for the effectiveness of regulation (OECD, 1995; OECD, 2005). Levi-Faur (2011) highlights that much of the academic and public discussion on regulation today deals with the governance of regulation (or regulation of regulation), as the growth in the scope and

number of regulations raises questions of effectiveness as well as issues of democratic control.

What is observed both in consumer product safety research and in regulation and regulatory governance research is that the two themes have not often crossed, at least in academic literature. As an example, in the recent comparative analysis conducted by Jordana, Fernández-I-Marín and Bianculli (2018) on institutional characteristics of regulatory agencies, including among these characteristics various aspects of regulatory governance, despite the scope of the study (799 regulatory agencies in 115 countries and 17 sectors), the regulation of consumer product safety was not included in the survey. The low interest in the literature in the analysis of regulatory governance of product safety regulation would not have a plausible a priori justification, especially when considering the potential impact of this type of regulation on the economy and society (COLLOVÀ, 2014).

This research aims to assess the regulatory governance of the National Institute of Metrology, Quality and Technology (Inmetro), a federal agency created by Law No. 5966, of December 11, 1973, responsible for regulating the safety of consumer products in Brazil. The study intends to identify the extent to which the regulatory governance exercised by the Institute is adequate for the fulfillment of its objectives, regarding the regulation of consumer product safety, as well as contributing to filling the gap in the literature of the absence of works that analyze the regulatory governance of product safety regulatory systems.

This study also intends to assess the regulatory governance of the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), an Australian consumer products regulator, taken as a reference, and carry out a comparative analysis of the results found, in order to identify possible improvements for regulatory governance of the Inmetro. The choice of ACCC is justified for three reasons in particular: the history of the institution with the theme (BRAITHWAITE AND VALE, 1985), the similarity of the regulatory model of Inmetro and ACCC and the position of Australia in the ranking of regulatory quality of the world bank (KAUFMANN, D., KRAAY, A., & MASTRUZZIN, M., 2015).

This article is structured in 5 parts, the first of which is this introductory part. The second part provides a brief explanation of the pillars of this research, namely: consumer product safety, regulation and regulatory governance. The third part focuses on the details

of existing regulatory governance assessment methodologies, selection and definition of the methodology followed for the assessment of regulatory governance of the consumer product safety regulation of Inmetro and ACCC. The fourth part presents and discusses the results found. Finally, the fifth part is dedicated to the final considerations of the research and suggestions for future work.

## **2. Literature Review**

The aim of this second part of the article is to present the state of the art of the themes of this research, namely, consumer product safety, regulation and regulatory governance. The aim is to present the different points of view found in similar research on these themes, seeking to provide a theoretical basis for the issues to be addressed, as well as contributions to the research carried out.

### *2.1. Consumer Product Safety*

When talking about the safety of consumer products, we refer to the attention given by the public and public authorities regarding accidents caused by products that pose risks. In turn, product safety regulation refers to the use of regulatory instruments to prevent dangerous products from being placed on the market and causing consumer accidents (NOGUEIRA, 2016).

Within the scope of public action aimed at promoting the safety of consumer products, two major strategies can be distinguished: the first refers to product liability rules, which aim, via private law, to reduce consumer accidents through post liability factum, that is, by repairing the damage that occurred to the consumer (ZAKARIA, 2012). The second comprises properly the regulation of consumer product safety, which encompasses the use of normative and non-normative instruments to prevent consumption accidents from occurring, in a preventive manner (NOGUEIRA, 2016).

Product liability rules are primarily intended to repair the damage suffered by consumers of defective products, via compensation, in addition to creating incentives for producers to manufacture safe products (ZAKARIA, 2012). In an important work on the subject, Cartwright (2007) points out four main limitations to this strategy, listed below.

The first limitation refers to the enforcement of private law, which only occurs when the injured party makes a statement. The second limitation is that private law only solves the problem after the damage has already occurred, that is, it acts to mitigate the damage through compensation, not preventing, therefore, the dangerous product from

reaching the market. The third limitation concerns externalities, that is, people who were not the purchasers of the product, a third party, can consume or use it and suffer damage, but cannot file a lawsuit. The fourth and last limitation, which complements the previous one, refers to the contract law. A contract, as a general rule, only confers rights or imposes obligations on the parties involved (CARTWRIGHT, 2007).

Unlike product liability, product safety regulation works as a preventive measure, seeking to prevent dangerous products from reaching consumers. However, it is not possible to completely eliminate the danger presented by the products. It is then inferred what is the acceptable risk level of the products and, from that, it is defined which should or should not circulate freely in the market. In addition, it seeks to inform users about potential risks of products and how to use them safely and as intended (ZAKARIA, 2012).

The mechanisms used by product safety regulation aim to impose rules on producers, distributors and retailers that lead them to create procedures for monitoring, detecting and reacting to product-related hazards. With this, the concern is no longer just with the manufacture of products, but also with their marketing (ZAKARIA, 2012).

Some of the regulatory controls in place capable of mitigating potential risks are pre-market obligations, which include prior approval, usually carried out through licensing requirements and rules that create standards, and post-market obligations, which refer to monitoring and ensuring that actions, such as notifying and withdrawing unsafe products from the market, can be taken after hazards are identified. In addition, there are also some important instruments in the regulation of product safety, such as information regulation, risk assessment, supply chain accountability and the precautionary principle (ZAKARIA, 2012).

It turns out that private law alone does not produce a perfect solution, making additional regulatory control based on public law regulation necessary. Furthermore, even though the manufacturer, distributor and even the retailer may suffer financially, it is ultimately the injured consumer who suffers the physical damage. Thus, it is possible to affirm that product safety regulation and product responsibility complement each other (ZAKARIA, 2012).

## *2.2.Regulation*

The regulation area has witnessed considerable maturation in recent decades. Since the 1970s, with the introduction of the “economic theory of regulation”, regulation has become a field of practice and research, expanding particularly in the 1980s and

1990s. There has been a proliferation of regulatory bodies that have been established throughout the world, the language of regulation became pervasive in public and academic discourse, and the effectiveness of different modes and tools of regulation was part of public scrutiny, particularly in the context of the financial crisis, environmental catastrophes and food and drug safety (KOOP and LODGE, 2017). The growth of research and debate around the subject brought a multiplicity of meanings to the term regulation.

Levi-Faur (2011) postulates that, like many other political concepts, regulation is difficult to define, not least because it means different things to different people. The term is used for a myriad of discursive, theoretical, and analytical purposes that call for clarification and mapping. Depending on the field of knowledge and ideological current, regulation receives different meanings and purposes. To cite two opposite poles, for the far right it is a “dirty” word that represents the heavy hand of authoritarian governments and the body of rules that restrict human or national freedoms. For the old left, it is an instrument of political domination by the bourgeoisie insofar as they make up the superstructure of the State (LEVI-FAUR, 2011).

In a conceptual review work carried out by Koop and Lodge (2017), in which they assess how regulation is conceived in the most cited articles in six science disciplines, the authors distinguish the variety of concepts based on five characteristics: (i) intentionality of intervention (whether it includes only intentionally formulated rules to achieve certain ends, or includes any system of rules that influence behavior); (ii) scope and specificity of the intervention (whether it includes only direct or indirect intervention); (iii) nature of the regulator (whether or not regulation is carried out only by state actors); (iv) nature of the regulatory activity (whether it includes only the regulation of economic activities or also the regulation that seeks to remodel social relations not characterized as an economic exchange relation) and; (v) separation between the regulator and the regulated (whether or not they are separate actors).

In search of consensus on the concept of regulation, the authors analyzed 101 articles from different fields of knowledge based on the aforementioned criteria and arrived at two concepts: the first, classified as a "essence-based" concept (capturing the minimum essence of the concept, that is, what all scientific works include), defines regulation as intentional intervention in the activities of a target population. It is a definition that includes in the concept of regulation indirect interventions (for example,

regulation based on incentives, such as fees, subsidies, etc.), non-mandatory rules (that is, not subject to sanctions in case of non-compliance), exercised by non-compliance, that regulate not only the private sectors (KOOP and LODGE, 2017).

The second concept, classified as "standards-based" (includes the attributes considered most central to the concept), defines regulation as intervention in the activities of a target population, where intervention is typically direct - involving the establishment of binding norms, monitoring and sanctioning - and is exercised by public sector actors on the economic activities of private sector actors (KOOP and LODGE, 2017).

A definition that encompasses the expanded concept of regulation and the multiplicity of actors involved in regulatory systems is proposed by Scott (2001) as "any process or set of processes by which norms are established, the behavior of those subject to the norms is monitored and for which mechanisms exist to maintain the behavior of regulated actors within the system" (SCOTT, 2001, p.283, with adaptations). The author is interested in demonstrating that in practice, in real regulatory systems, the separation between the regulators (that is, the agents who create the rules and monitor and induce their compliance) and the regulated is not so clear (SCOTT, 2001).

In summary, the term regulation varies from a restricted concept, direct and intentional interventions carried out by state entities on economic activity, to an expanded concept, encompassing other types of (indirect) intervention carried out by state and non-state entities on economic and non-economical. The expanded concept encompasses complex regulatory systems, in which there are multiple actors playing different roles, whether in defining rules or monitoring and inducing behavior change.

The concept of regulation brings implications and challenges for regulatory governance, as it expands or reduces the set of actors that it intends to "govern", as will be seen below.

### *2.3. Regulatory Governance*

The term regulatory governance has been widely used internationally, but without a clear and uniform concept (KJAER and VETTERLEIN, 2018; LOBEL, 2012). There is little concern in the literature with its definition and, in many cases, the meaning and purpose of the use of the term (regulatory governance) has been confused with terms such as "better regulation", regulatory quality and even with the very concept of regulation in its multiple facets (KJAER and VETTERLEIN, 2018).

Within the OECD, the term "regulatory governance" has evoked a set of regulatory practices and tools typical of the movement known as "better regulation", such as regulatory impact analysis, ex-post evaluation and stakeholder engagement in the regulatory process (LEE, 2017). With the exception of studies on the assessment of regulatory systems, the technical and academic works that address the topic are not concerned with a more precise definition in the use of the term "regulatory governance" (OECD, 1995; OECD, 2005; OECD, 2012, JORDANA E SANCHO, 2004). The very scope and nature of what is meant by regulation has implications for how the issue of regulatory governance is inserted in the debate on regulation.

Given this scenario, it is beyond the scope of this research to propose a definition that encompasses the multiple concepts and implications of the use of the term "regulatory governance", in line with what Koop and Lodge (2017) did for the term "regulation". It is sufficient, for the purpose of this study, to start with the concept of regulatory governance from the literature on the assessment of regulatory systems inaugurated by Levy and Spiller (1994), in which regulatory governance is one of two components that make up the regulatory system, including also the regulatory substance, the two being considered with equal weights (LEVY and SPILLER, 1994)<sup>4</sup>.

The authors define the regulatory structure of a regulatory system (that is, regulatory governance in the terms worked here) as "the mechanisms that societies use to restrict regulatory discretion and resolve conflicts that arise in relation to these restrictions" (LEVY and SPILLER, 1994, p.205). This conception has been the basis of several later theoretical and empirical works dedicated to the assessment of regulatory systems (BROWN ET AL, 2006; KAPIKA and EBERHARD, 2010; WAVERMAN and KOUTROUMPIS, 2011).

In this approach, regulatory governance is the "how" of regulation, that is, it concerns the institutional and legal design of the regulatory system and the structure within which decisions are taken. It involves the relationship between the regulator and policymakers; the independence and responsibility of the regulator; the process, transparency and predictability of decision making; the organizational structure and the resources of the regulator (BROWN ET AL, 2006).

---

<sup>4</sup> In the original version, the term used by the actors was "regulatory incentives" instead of "regulatory substance". However, in later literature, the second term prevailed (BROWN ET AL, 2006; HALLUR, FIRAKE AND AGARWAL, 2014).

Regulatory substance is defined as the “what” of regulation, that is, it refers to the content of regulation, which involves actual justified decisions, explicit or implicit, made by regulatory bodies or other government agents (BROWN ET AL, 2006). It encompasses the formal rules, regulations, laws, norms, values and principles applied, in addition to covering the design of regulatory incentives and the models that define the rules of the game for public service providers (JARVIS E SOVACOOOL, 2011).

In contrast to regulatory governance, the framework of regulatory substance has been the central concern in most existing theoretical work on regulation. However, studies indicate that such emphasis is inadequate. Although the regulatory substance does affect institutional performance, its impact (positive or negative) only appears if regulatory governance is correctly structured (BROWN ET AL, 2006).

The concept of regulatory governance as the regulation of regulators is also worked on by the OECD (2014) and other publications. The OECD emphasizes that good regulation depends on “the development of a consistent policy that covers the role and functions of regulatory agencies, in order to provide greater confidence that regulatory decisions are taken in an objective, impartial and consistent manner, without conflicting interests” (OECD, 2012, p.4). It also reinforces that “strengthening the governance of regulators will help maintain the confidence of those being regulated and the community in general” (OECD, 2014, p.4).

In empirical works in the regulatory governance assessment literature, the sectors surveyed were electricity, natural gas, telecommunications, railways, land transport, waterway transport, general transport and other transport industries; water and sewage, ore and coal, among others. No studies were found for the regulation of product safety.

There is clearly a greater concern regarding the governance of the regulation of natural monopolies, perhaps a reflection of the concern to provide security for private investments in sectors with strong state control (VISCUSI et al, 2005). In fact, this literature had its origin in the concern with telecommunications regulatory systems (LEVY and SPILLER, 1994), even though the problem of regulatory governance (regulation of regulators) is of a general order for any regulatory system.

### **3. Research Methodology**

For the development of this research, the existing regulatory governance assessment methodologies were first identified, through the search for studies available in academic bases, and those that carried out the assessment of regulatory governance

empirically were selected. As Marques and Pinto (2018) point out, “although the literature on regulatory governance is somewhat extensive, there are some gaps to overcome. There are few empirical studies analyzing and measuring the performance of regulatory agencies.” (MARQUES and PINTO, 2018, p.2).

It is important to highlight that the theoretical line used in this research comprised the works that evaluated the regulatory system from two components: regulatory governance and regulatory substance (LEVY and SPILLER, 1994; BROWN ET AL, 2006). The option for this line of research is justified by the fact that it establishes a concrete link between governance and regulatory performance, whose assessment is operationalized through analysis categories and the evaluation methods of these categories.

The second step was the comparison of the regulatory governance assessment methodologies found, by comparing the regulatory governance analysis categories and the regulatory governance assessment methods used in each study. Then, the methodology that best applied to this research was selected and used as the main reference. Finally, the regulatory governance assessment methodology defined for this study was applied, aiming to assess regulatory governance with regard to the safety regulation of consumer products by Inmetro and ACCC.

### *3.1. Identification and Comparison of Regulatory Governance Assessment Methodologies*

Aiming to identify the existing regulatory governance assessment methodologies, a search was carried out in some academic bases and nine articles were selected that fit the research line of this study, as highlighted in Table 1. It was possible to see that the analyzed studies used different methodological approaches, composed of various combinations of regulatory governance analysis categories and different assessment methods.

**Table 01: Regulatory Governance Studies**

Regulatory Governance Assessment						
Article	Authors	Year	Analysis Sector	Methodologies		
				Analysis Categories	Assessment Method	
1	Comparative Analysis of Regulatory Frameworks: A Study of Three Sector Regulators in India	Giri Hallur, Vinita Kirakeb, Tanu Agarwal	2014	Electricity, telecommunications, insurance development	<b>Institutional regulatory framework</b> 1) Number of constitutional bodies involved 2) Division of authority and scope of the regulator 3) Duplication of functions 4) Role of the Ministry and bureaucracy 5) Office of the Ombudsman / Consumer Protection Policy and regulation formation process 6) Stakeholder involvement (participation) 7) Transparency in the policy formation process 8) Self-regulation <b>Autonomy for the regulator</b> 9) Financial Autonomy 10) Recruitment Process of Senior Officials of the Regulator 11) Autonomy for recruitment 12) Representation of interested parties in the regulator's employees	- comparative analysis - Qualitative analysis - Comparison by category - No ranking
2	Benchmarking telecoms regulation – The Telecommunications Regulatory Governance Index (TRGI)	Leonard Waverman, Panteis Koutrompiss	2011	Telecommunications	1) Regulatory transparency 2) Independence (autonomy) 3) Availability of resources (financial independence) 4) Supervision of graduates 5) Income per capita	- Comparative analysis - Quantitative analysis - Global comparison - Ranked
3	Assessing regulatory performance: The case of the Namibian electricity supply industry	Joseph Kapika, Anton Eberhard	2010	Electricity	1) Clarity of rules and functions 2) Independence in decision making 3) Financial independence 4) Accountability 5) Transparency 6) Predictability 7) Proportionality 8) Credibility, legitimacy and transparency of regulatory decisions	- Single analysis - Qualitative analysis
4	Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia	Jon Stern, Stuart Holder	1999	Electricity, natural gas, telecommunications, railways and other transport industries, water and sewage	<b>Formal aspects:</b> 1) Clarity of rules and objectives 2) Autonomy 3) Accountability <b>Informal aspects:</b> 4) Participation 5) Transparency 6) Predictability	- comparative analysis - Qualitative analysis - Comparison by category - No ranking
5	How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance	Rui Cunha Marques, Francisco Silva Pinto	2018	Energy, telecommunications, transport, water and waste	<b>Internal:</b> 1) Transparency 2) Predictability 3) Consistency and proportionality 4) Integrity <b>External:</b> 5) Clarity of Rules 6) Regulatory Coordination 7) Authority (Autonomy) <b>Relational:</b> 8) Autonomy (financial independence) 9) Public Participation 10) Accountability	- Comparative analysis - Quantitative analysis - Comparison by category and global - Ranked
6	Lesotho telecommunications sector reform: an assessment of regulatory governance and substance	Leboli Zachia Thamae	2015	Telecommunications	1) Clarity of rules 2) Regulatory coordination 3) Autonomy 4) Accountability 5) Transparency 6) Participation 7) Financial independence	- Single analysis - Qualitative analysis
7	Moving beyond dichotomy: Comparing composite telecommunications regulatory governance indices	Brandie L. Martin, Krishna Jayakar	2013	Telecommunications	<b>32 variables focusing on autonomy and transparency</b>	- Comparative analysis - Quantitative analysis - Comparison by category and global - No ranking
8	Patience is a virtue: Problems of regulatory governance in the Indonesian mining sector	Terry O'Callaghan	2010	Ore and Coal	1) Clarity of rules and objectives 2) Autonomy 3) Participation 4) Accountability 5) Transparency 6) Predictability	- Single analysis - Qualitative analysis

Source: Authors (2020)

Comparing the articles, it appears that the most discussed categories of regulatory governance analysis were autonomy, transparency, financial independence, clarity of rules, participation, accountability and predictability. As shown in Table 2, it can be seen that the categories autonomy and transparency were used in practically all studies. The categories financial independence, clarity of rules, participation and accountability were used in 67% of the studies, and study 5 was the only one that used all categories.

**Table 02:** Comparison of Regulatory Governance Analysis Categories

Analysis Categories	Studies									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<i>Autonomy</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
<i>Transparency</i>	X	X	X	X	X	X	X	X		8
<i>Financial Independence</i>	X	X	X		X	X			X	6
<i>Clarity of Rules</i>			X	X	X	X		X	X	6
<i>Participation</i>	X			X	X	X		X	X	6
<i>Accountability</i>			X	X	X	X		X	X	6
<i>Predictability</i>			X	X	X			X		4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	

Source: Authors (2020)

Based on the definitions found in the analyzed articles and in Brown et al (2006) and aiming to obtain a harmonization, the concepts of the analysis categories that will be considered in this research were defined in Table 3.

**Table 03:** Definition of Regulatory Governance Analysis Categories

Analysis Categories	Definitions
<i>Autonomy</i>	It is related to the decision-making capacity of the regulatory authority based on its relationship with the government. Checks whether the role of the regulator is just a consultative role or whether it has a decision-making role, that is, whether the regulatory authority reports to the government or whether there is an absence of any type of political oversight, either to define its personnel structure (appointment, promotion, termination), or to carry out its regulatory activities.
<i>Transparency</i>	The entire regulatory process must be fair and impartial and open to public participation. All documents and information used to make decisions must be available for public scrutiny. Transparency is crucial to investor confidence and is closely related to the responsibility of specific regulatory agencies and the performance of their functions.

<b><i>Financial Independence</i></b> <sup>5</sup>	It refers to how the regulatory body is financed, that is, if it has sufficient financial resources to carry out its activity or if someone has to finance or approve its budget. It also refers to the regulator's ability to determine its expenses and manage its resources.
<b><i>Clarity of Rules</i></b>	It refers to the clarity of roles and responsibilities assigned to the regulatory body. Good regulatory performance requires clearly demarcated territory to ensure that there is no overlap or confusion between the role each plays in effectively regulating the sector. The basic policy for the regulated sector must be formally established in law by action of the legislative or executive branch, or both, and must be made prospectively mandatory for the regulatory agency.
<b><i>Participation</i></b>	A good regulatory regime is one in which all stakeholders are able to contribute to the development and effectiveness of the regime. This includes stakeholders such as local communities, local and provincial government, investors and consumers. It refers to effective participation in the regulatory process and decisions through a set of best practices such as public hearings and consultations, the possibility of using contradictory processes, an advisory board, among others.
<b><i>Accountability</i></b>	Regulators need to be held accountable for their actions. Accountability serves to constrain the extent to which regulators and the regulated are able to deviate from the regime's core principles. It is a mechanism to control abuse of office. It also ensures that resources are used properly.
<b><i>Predictability</i></b>	The regulatory system must provide reasonable, though not absolute, certainty as to the principles and rules that will be followed within the overall regulatory framework. Regulatory regimes must be stable and predictable. When regulatory procedures are changed, the change process must be clear. Multinational corporations that have long-term investments with high sunk costs in emerging markets need to be confident that the current regulatory regime will not pose a threat to investment profitability at some point in the future.

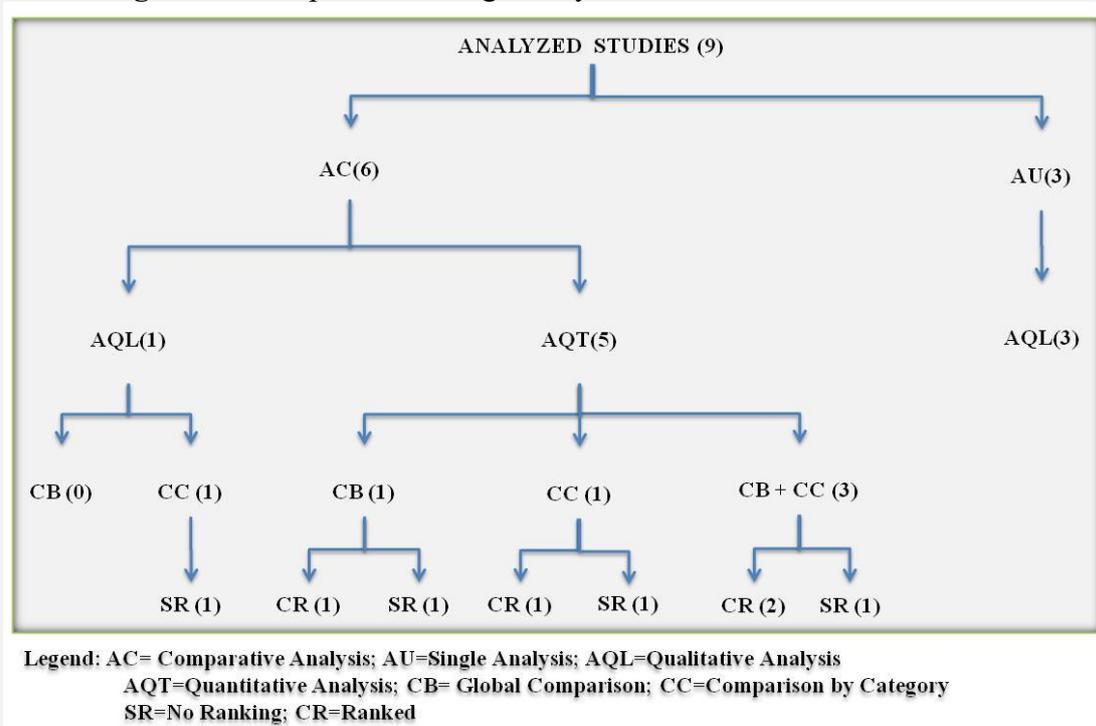
Source: Authors (2020)

When comparing the regulatory governance assessment methods used in the analyzed studies, based on those that opted for the comparative analysis criterion (studies that used more than one regulatory agent in the regulatory governance analysis), that is, six studies, as they represent 67 % of the total, it can be seen in Figure 1, that five (83%) chose to use *quantitative analysis* (used statistical resources, translating the data found into numbers or letters, in order to quantify and classify them), therefore being the largest part. Among these, three (60%) performed both the *comparison by category* (studies that compared the analysis categories of each regulatory agent, one by one) and the *global*

<sup>5</sup>Financial independence can be considered as a type of autonomy. However, following the literature and to give greater prominence to this issue, it was decided to consider it a specific criterion.

*comparison* (studies that analyzed the data comparing all analysis categories in a grouped manner of each regulatory agent surveyed), and two (67%) chose to rank (studies that attributed a score to the analysis categories, establishing a rating scale for the surveyed regulatory agents).

**Figure 1 - Comparison of Regulatory Governance Assessment Methods**



### 3.2. Selection and Definition of the Regulatory Governance Assessment Methodology

From the comparisons of the categories of analysis and evaluation methods of the articles analyzed in item 3.1, it was decided to use as the main reference the methodology adopted in Study 5, by Marques and Pinto (2018). This choice is justified because this study was the only one that applied the seven categories of regulatory governance analysis most used among the researched studies and for having used comparative analysis as a method of regulatory governance assessment, the method selected for this study. In addition, the methodology used in Study 5 is considered by the authors to be easy to use, flexible and adaptable, in addition to being convenient and useful for comparing and measuring regulatory governance policies in countries or regions (MARQUES and PINTO, 2018). Considering that this research proposes to compare only two regulatory bodies and that the sector of analysis refers to the safety of consumer products, being, therefore, different from those researched in the reference study, in which four Portuguese

**Fortes, Fermam & Costa. *Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia***

regulators of the energy sectors were analyzed. , water and waste, telecommunications and transport, some adaptations were made to the applied methodology.

The present study proposed to use the Regulatory Governance Scorecard method (RG Scorecard), following the steps below: (1) definition of the objectives of each regulatory governance evaluation criteria; (2) definition of performance descriptors for each criterion; (3) definition of scores for the descriptors, aggregation metrics for each criterion, as well as a metric for calculating a global index. Table 4 presents the criteria, objectives and performance descriptors used in this research.

**Table 04: Regulatory Governance Scorecard**

Criteria	Objectives	Performance Descriptors
<i>Transparency</i>	Analyze the availability of documents and information used in the regulatory process.	(1) Does the regulator make available to the external public documents and data that support regulatory decision-making? (2) Does the regulator make publicly available the criteria and procedures that govern the regulatory process?
<i>Predictability</i>	Check the stability and predictability of the regulatory system regarding the principles and rules followed.	(1) Are there clear criteria and procedures governing the regulatory process? (2) Do changes to regulations occur only after extensive public notice and stakeholder consultation? (3) When changes in regulations are implemented, are they required to take place gradually? (4) Is there a regulatory agenda defining the topics that will be analyzed by the regulator?
<i>"Clarity of Rules"</i>	Check the responsibilities assigned to the regulatory entity and whether there is clarity on the role each one plays in the regulation of the sector (government and regulator).	(1) Is there a clear definition of regulatory objectives in primary law? (2) In primary law is there a clear distinction between policy and regulation?
<i>Autonomy</i>	Verify the regulatory authority's decision-making capacity based on its relationship with the government.	(1) Is the regulator a separate entity from the central government? (2) Are there any impediments for regulatory acts to be reviewed by a higher hierarchical body? (3) Do top officers have a fixed term of office?
<i>Financial Independence</i>	Identify how the regulator is financed and analyze the regulator's ability to determine its expenses and manage its resources.	(1) Does the regulator's budget come from its own revenue? (2) Does the regulator's budget depend on the approval of a higher level? (3) Are the revenues sufficient for the exercise of its activities?
<i>Accountability</i>	Analyze the regulatory authority's control mechanisms.	(1) Is there a right of appeal for parties who believe their interests are harmed by decisions of regulators that were taken against the requirements of law? (2) Are there reporting and auditing obligations at the regulatory authority? (3) Is there oversight or performance reviews through assessments or hearings? (4) Are there ethical and procedural obligations?
<i>Participation</i>	Check for effective stakeholder participation in the regulatory process and decision-making.	(1) Are there formal consultation processes such as public hearings? (2) Are consultations carried out throughout the regulatory process, rather than just at the end? (3) Are the contributions received, such as YES as the regulator's manifestations, made available to the public? (4) After the regulator has made public its responses to the contributions received, do interested parties have an opportunity to provide further comment? (5) Is there an advisory board with stakeholder representation?

**Source:** Authors (2020), based on Marques e Pinto (2018)

To score each performance descriptor and aggregate the regulatory governance assessment criteria, according to step (3), the metric represented in Equation 1 was used.

Equation 1

$$\frac{\sum_{i=1}^n v_i}{N_{\text{descriptors}}} \quad \begin{array}{l} v_i = 1, \text{ if yes} \\ v_i = 0, \text{ if no} \end{array}$$

Where:

$v_i \rightarrow$  Score of each performance descriptor

$N \rightarrow$  Number of descriptors

Every performance descriptor that got the answer “yes” received the value “1”. The descriptor for which the answer was “no” was assigned the value “0”. After this analysis, the formula presented in Equation 1 was applied to each of the regulatory governance assessment criteria, which allowed the normalization of the results into a single scoring scale, ranging from 0 to 1. Subsequently, the metric presented in the Equation 2, aiming to find a global index to assess the level of regulatory governance of each regulator analyzed. For the final value found, “0” was considered the worst result and “1” the best result.

Equation 2

$$\frac{\sum_{i=1}^n c_i}{N_{\text{criteria}}} \quad \begin{array}{l} \text{Where:} \\ c_i \rightarrow \text{Scoring of each evaluation criterion;} \\ N \rightarrow \text{Number of criteria} \end{array}$$

#### 4. Analysis of Results

This fourth part of the article is dedicated to the analysis and discussion of the results of the application of the regulatory governance assessment methodology, defined in item 3.2, for the surveyed regulatory agents, namely, Inmetro and ACCC. The assessment of Inmetro's regulatory governance was carried out through the analysis of normative acts (laws, decrees, resolutions and ordinances), internal documents of the Quality Management System, as well as information obtained from the Institute's website. The assessment of ACCC's regulatory governance took place through the analysis of documents similar to those used for the assessment of Inmetro, but with the need to complement the information obtained, through a structured interview with those responsible for the institution's regulatory area.

The regulatory governance assessment criteria were analyzed individually through performance descriptors, with the identification of whether or not each of them was met. For the descriptors considered as attended, the answer “yes” was attributed and

**Fortes, Fermam & Costa. *Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia***

for those considered not attended, the answer “no” was attributed. For "yes" answers, the value "1" was assigned and for "no" answers, the value "0". Subsequently, Equation 1 was applied, obtaining the score for each criterion.

Table 5 shows the results found in the evaluations. A detailed analysis of each of the performance descriptors is found in Fortes (2020). According to these results, with regard to Inmetro, it appears that the transparency and accountability criteria were the ones that obtained the best score, that is, “1”. The autonomy, participation and predictability criteria were in an intermediate position, reaching respectively the scores “0.67”, “0.60” and “0.50”. The other criteria, namely, clarity of rules and financial independence, obtained the worst score, that is, “0”.

As for the ACCC, there are better results. The financial independence criterion was the one that received the lowest score, that is, “0.33”. The other criteria analyzed, namely, transparency, predictability, clarity of rules, autonomy, accountability and participation, reached the maximum score, that is, “1”.

**Table 05: Inmetro and ACCC Regulatory Governance Assessment**

CRITERIA	PERFORMANCE DESCRIPTORS	INMETRO			ACCC		
		Answers	Score Descriptors	Criteria Score	Answers	Score Descriptors	Criteria Score
Transparency	(1) Does the regulator make available to the external public documents and data that support regulatory decision-making?	YES	1	1,00	YES	1	1,00
	(2) Does the regulator make publicly available the criteria and procedures that govern the regulatory process?	YES	1		YES	1	
Predictability	(1) Are there clear criteria and procedures governing the regulatory process?	YES	1	0,50	YES	1	1,00
	(2) Do changes to regulations occur only after extensive public notice and stakeholder consultation?	YES	1		YES	1	
	(3) When changes in regulations are implemented, are they required to take place gradually?	NO	0		YES	1	
	(4) Is there a regulatory agenda defining the topics that will be analyzed by the regulator? *	NO	0		YES	1	
"Clarity of Rules"	(1) Is there a clear definition of regulatory objectives in primary law?	NO	0	0,00	YES	1	1,00
	(2) In primary law is there a clear distinction between policy and regulation?	NO	0		YES	1	
Autonomy	(1) Is the regulator a separate entity from the central government?	YES	1	0,67	YES	1	1,00
	(2) Are there any impediments for regulatory acts to be reviewed by a higher hierarchical body?	YES	1		YES	1	
	(3) Do top officers have a fixed term of office?	NO	0		YES	1	
Financial Independence	(1) Does the regulator's budget come from its own revenue?	NO	0	0,00	NO	0	0,33
	(2) Does the regulator's budget depend on the approval of a higher level?	NO	0		NO	0	
	(3) Are the revenues sufficient for the exercise of its activities?	NO	0		YES	1	
Accountability	(1) Is there a right of appeal for parties who believe their interests are harmed by decisions of regulators that were taken against the requirements of law?	YES	1	1,00	YES	1	1,00
	(2) Are there reporting and auditing obligations at the regulatory authority?	YES	1		YES	1	
	(3) Is there oversight or performance reviews through assessments or hearings?	YES	1		YES	1	
	(4) Are there ethical and procedural obligations?	YES	1		YES	1	
Participation	(1) Are there formal consultation processes such as public hearings?	YES	1	0,60	YES	1	1,00
	(2) Are consultations carried out throughout the regulatory process, rather than just at the end?	YES	1		YES	1	
	(3) Are the contributions received, such as YES as the regulator's manifestations, made available to the public?	NO	0		YES	1	
	(4) After the regulator has made public its responses to the contributions received, do interested parties have an opportunity to provide further comment?	YES	1		YES	1	
	(5) Is there an advisory board with stakeholder representation?	NO	0		YES	1	

Source: Authors (2020)

**Fortes, Fermam & Costa. *Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia***

\* During the survey period, Inmetro had suspended the publication of the Regulatory Agenda for consumer products, as it was implementing a new regulatory model, which is why it was considered that the Institute did not meet the fourth performance descriptor.

To calculate the global index of each of the evaluated regulators, Equation 2 was used, that is, the sum of the scores found in the regulatory governance evaluation criteria was performed and the result was divided by the total number of criteria, considering "0" the worst result and "1" the best result. As shown in Table 6, Inmetro obtained an overall index of 0.54, while ACCC achieved an overall index of 0.90, confirming the hypothesis that ACCC can be used as a reference for Inmetro regarding regulatory governance in consumer product safety regulation.

**Table 06: Global Index: Inmetro and ACCC**

Criteria	Criteria Score	
	INMETRO	ACCC
<i>Transparency</i>	1,00	1,00
<i>Predictability</i>	0,50	1,00
<i>Clarity of Rules</i>	0,00	1,00
<i>Autonomy</i>	0,67	1,00
<i>Financial Independence</i>	0,00	0,33
<i>Accountability</i>	1,00	1,00
<i>Participation</i>	0,60	1,00
<b>Global Index</b>	<b>0,54</b>	<b>0,90</b>

Source: Authors (2020)

Performing a comparative analysis of the results, it can be inferred that the criteria that need to be worked out the most by Inmetro are clarity of rules and financial independence, the latter also representing a point of improvement for ACCC. For the predictability, autonomy and participation criteria, Inmetro scored above 50%, indicating that improvements can be implemented, but that the Institution is already showing good results. For these criteria, ACCC achieved the maximum score, which could serve as an example for Inmetro. As for the transparency and accountability criteria, Inmetro achieved the maximum score, equaling the ACCC.

From the results found, it was possible to list some actions that can contribute to expanding Inmetro's regulatory governance:

1. Establish a scale for implementing changes in regulations, which will provide greater stability and predictability to the regulatory system.
2. Resume the practice of establishing a regulatory agenda for consumer products and complying with it, in order to increase the predictability of the regulatory system.

3. Establish a clearer definition of Inmetro's regulatory objectives in primary law. This tends to reduce interpretation doubts and provide better clarity as to the objectives to be pursued in carrying out regulatory activities.
4. Establish a better distinction between the role of Conmetro<sup>6</sup> and Inmetro in Law 9,933 of December 20, 1999, in order to provide greater clarity between the functions to be performed by each entity (government and regulator).
5. Establish a law that defines a fixed term for Inmetro directors, since, according to Stern and Holder (1999), the more senior officials are protected against unfair dismissals by politicians, the greater the autonomy of the regulator, which you will have more freedom to perform your duties and achieve your stated goals.
6. Establish a more specific, safe and adequate source of financing for Inmetro, so that the Institute can determine its expenses and manage its resources independently.
7. Expand the dissemination of information generated during the public consultation process, thus increasing publicity and participation by the general public.
8. Create consultative councils, aiming to obtain a more democratic and participative regulatory system.

## **5. Final Considerations**

This research was developed in order to verify to what extent the regulatory governance exercised by the National Institute of Metrology, Quality and Technology (Inmetro) is adequate for the fulfillment of its objectives, regarding the regulation of consumer product safety. The study evaluated the regulatory governance of Inmetro and the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), also performing a comparative analysis of the results found for the two regulatory agents.

In the literature review, it is found that the themes of consumer product safety, regulation and regulatory governance have not crossed, reinforcing the relevance and novelty of this research, as it contributes to filling the gap in the literature regarding the

---

<sup>6</sup> Interministerial collegiate body composed of 11 ministers of state, the president of Inmetro and 4 presidents of private institutions, representing, therefore, the political side.

absence of studies that analyze the regulatory governance of consumer product safety regulatory systems.

In the survey results, an overall index of 0.54 for Inmetro and 0.90 for ACCC was found. Among the criteria that most explain this difference are clarity of rules, predictability and participation. Clarity of rules refers to the clear definition of regulatory objectives and the distinction between policy and regulation. Therefore, the improvement in this criterion goes through changes in the primary laws that govern Inmetro, notably Laws No. 5,966, of 1973, No. 9,933 of 1999 and No. 12,545, of 2011.

Regarding predictability, the interruption in the regulatory agenda in 2019 due to the implementation of Inmetro's New Regulatory Model stands out. As the elaboration of the agenda is an activity already incorporated in the regulatory process of the Institute, its resumption will bring about an improvement in this aspect. Finally, in terms of participation, it is possible to improve Inmetro's regulatory governance through measures such as the publication of statements received during the public consultation on the Institute's website and the creation of an advisory council with members representing interested parties.

Some limitations of this study are noteworthy and constitute a future research agenda. The first is the assessment of regulatory substance, the second component of the regulatory system in the definition of Levy and Spiller (1994). Another point for future investigation is the inclusion of other governance criteria, such as: proportionality, integrity and appropriate institutional characteristics.

As this research is unprecedented in the assessment of regulatory governance for the regulation of consumer products, some adaptations to the reference methodology were necessary, for example, in the definition of the performance descriptors of some criteria. It is important that other works explore new methods and descriptors for evaluating the regulatory governance of consumer product regulation, alternative to those used in this research, in order to validate them.

Finally, it is noted that, despite the results of this research already point to concrete practical paths, the gap in studies on the subject limits the debate on how regulatory governance applied to the regulation of consumer product safety should be constituted, in order to increase the result of this type of regulation. It is essential, therefore, that literature devotes itself more closely to this matter.

## **References**

Merces, G. F., Alves, J. S., Assis, I. D. D. S. S., Silva, E. O. D., & Santana, D. F. R. (2015). Construindo uma política pública para o enfrentamento aos acidentes de consumo na Bahia.

Braithwaite, J., & Vale, S. (1985). Law enforcement by Australian consumer affairs agencies. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 18(3), 147-163.

Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B. W., & Gencer, D. (2006). Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. World Bank Publications.

Howells, G., Cartwright, P., Dutson, S., Fawcett, J., Mildred, M., & Willett, C. (2007). The law of product liability (Butterworths Common Law). Butterworths Law.

Collovà, C. (2014). Consumer Product Safety Regulation.

Correa, P. (2006). Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators (Vol. 3). World Bank Publications.

Fortes, J. A. (2020). Avaliação da governança regulatória em segurança de produtos de consumo: análise comparativa entre Inmetro e ACCC (Dissertação de mestrado). Inmetro, Duque de Caxias.

Hallur, G., Firake, V., & Agarwal, T. (2014). Comparative Analysis of Regulatory Frameworks: A Study of Three Sector Regulators in India. *Procedia Economics and Finance*, 11, 784-794.

Jarvis, D. S., & Sovacool, B. K. (2011). Conceptualizing and evaluating best practices in electricity and water regulatory governance. *Energy*, 36(7), 4340-4352.

Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524-540.

Jordana, J., & Sancho, D. (2004). 13. Regulatory designs, institutional constellations and the study of the regulatory state. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, 296.

Kapika, J., & Eberhard, A. (2010). Assessing regulatory performance: The case of the Namibian electricity supply industry. *Journal of Energy in Southern Africa*, 21(4), 7-14.

Kjaer, P. F., & Vetterlein, A. (2018). Regulatory governance: rules, resistance and responsibility.

Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95-108.

**Fortes, Ferman & Costa. *Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia***

Lee, S. I. (2017). *Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward*. OECD Publishing.

Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. *Handbook on the Politics of Regulation*, 1(1), 1-25.

Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 201-246.

Marques, R. C., & Pinto, F. S. (2018). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. *Utilities Policy*, 51, 73-81.

Martin, B. L., & Jayakar, K. (2013). Moving beyond dichotomy: Comparing composite telecommunications regulatory governance indices. *Telecommunications Policy*, 37(9), 691-701.

Nogueira, C. B. (2016). Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para segurança de produtos de consumo: estudo comparativo entre Inmetro e CPSC.

O'Callaghan, T. (2010). Patience is a virtue: Problems of regulatory governance in the Indonesian mining sector. *Resources Policy*, 35(3), 218-225.

Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving the Quality of Government Regulation 8. (2021), <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>.

OECD, O. (2005). *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.

OECD, O. (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD, O. (2014), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

Scott, C. (2001). Analysing regulatory space: fragmented resources and institutional design. *Public law*, 283-305.

Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, 8(1), 33-50.

Thamae, L. Z. (2015). Lesotho telecommunications sector reform: an assessment of regulatory governance and substance. *International Journal of Technology Policy and Law*, 2(1), 71-89.

Viscusi, W. K. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. MIT press.

**Fortes, Fermam & Costa. *Evaluation of Regulatory Governance in Consumer Product Safety: comparative analysis between Brazil and Australia***

Waverman, L., & Koutroumpis, P. (2011). Benchmarking telecoms regulation—the telecommunications regulatory governance index (TRGI). *Telecommunications Policy*, 35(5), 450-468.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzin, M. (2015). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project* (2018). URL <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Zakaria, Z. (2013). *Cosmetic Safety Regulations: A Comparative Study of Europe, the USA and Malaysia*. The University of Manchester (United Kingdom).

---

# Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo

*Recommending Public Policies: a case study on the World Bank and participatory budgeting*

Matheus Leite<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.60018]

Recebido em: 30/06/2021

Aprovado em: 15/03/2022

**Resumo:** A concepção do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, em 1989, demarca o surgimento de uma política de participação a nível local que desponta como prática inovadora. O sucesso do OP chama a atenção de organizações internacionais (OIs), que executam o seu rastreamento e, sucessivamente, impulsionam o seu fenômeno de difusão internacional. Contudo, quais fatores seriam responsáveis pela metodologia final do OP após sua implementação numa localidade? Para consubstanciar empirismo à nossa análise, propomos um estudo de caso acerca da atuação do Banco Mundial, selecionando como unidade de análise a localidade de Maputo (Moçambique). Verificamos a metodologia resultante do processo de transferência para deduzir quais mecanismos são decisivos para a sua operacionalização. Argumentamos que fatores endógenos à unidade são determinantes para o tipo de operacionalização que o OP irá assumir.

**Palavras-chave:** Organizações Internacionais; Banco Mundial; Orçamento Participativo.

**Abstract:** The conception of the Participatory Budgeting (PB) in the city of Porto Alegre, in 1989, marks the emergence of a participation policy at the local level that emerges as an innovative practice. The success of PB draws the attention of international organizations (IOs), which carry out its tracking and, successively, boost its phenomenon of international diffusion. However, what factors would be responsible for the PB methodology after its implementation in a location? In order to seek empiricism in our analysis, we propose a case study about the World Bank's action, selecting the location of Maputo as the unit of analysis. We verified the methodology resulting from the transfer

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: [matheussleite95@gmail.com](mailto:matheussleite95@gmail.com).

process to deduce which mechanisms are decisive for its operationalization. We argue that endogenous factors within our unit are determinants for the type of operationalization that PB will assume.

**Keywords:** International Organizations; World Bank; Participatory Budgeting.

## **1. Introdução**

As organizações internacionais (OIs) estão frequentemente envolvidas no rastreamento de políticas implementadas por autoridades nacionais e locais. Por meio da verificação e avaliação de programas, essas organizações influenciam os formuladores de políticas diretamente, através do patrocínio de políticas e empréstimos condicionados, e indiretamente, com a realização de conferências e divulgação de relatórios oficiais (Dolowitz e Marsh, 2000). A posição que as OIs ocupam na seara internacional as permite analisar cientificamente questões políticas e identificar as inovações mais eficazes para problemas de ordem doméstica dos países (Nakamoto, Nomura e Ikeda, 2021).

Essas práticas passaram a se situar no bojo das organizações internacionais especialmente durante a década de 1990, período em que as OIs se engajam na esteira das políticas sociais (Faria, 2018). No mesmo período, o princípio da participação social nos processos de deliberação de políticas públicas em escala local passa a ser aclamado por atores nacionais e internacionais (Milani, 2008). Em meio a esse debate, a invenção do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, em 1989, atrai a atenção de atores internacionais inquiridos pelas práticas de participação instituídas na cidade (Avritzer, 2008). Organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, passam a se engajar no processo de difusão dessa política, promovendo o OP por meio da publicação de manuais e auxiliando o desenvolvimento de experiências em outras localidades pelo mundo (Oliveira, 2016).

Quando se fala no fenômeno da difusão de políticas, a literatura tende a tratar suas práticas enquanto uma série de processos, concentrando esforços em entender como as inovações políticas são disseminadas e a partir de quais estruturas elas circulam. Esses estudos, no entanto, não se preocupam em examinar se há evidência de eficácia de uma política após ser implementada numa localidade adotante (Dobbin, Simmons e Garret, 2007). Já as análises a respeito dos processos de transferência de políticas procuram examinar o que ocorre ao longo desse processo, como o nível de convergência que uma política obteve e o seu grau de variabilidade (Marsh e Sharman, 2009). Tendo em vista esses diferentes escopos de abordagem e preocupados em contribuir com as análises de

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

transferência política, somos acometidos pela seguinte pergunta: quais fatores são determinantes para a metodologia final do OP transferido por uma OI? Em meio às dinâmicas do processo de transferência de uma política até sua fase de implementação, quais mecanismos são decisivos para definir o produto final dessa política pública?

Realizamos um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo, analisando a atuação da instituição para a difusão internacional do dispositivo e, em seguida, avaliando o processo de transferência chancelado pelo Banco para o município de Maputo, em Moçambique. Desse modo, buscamos analisar mecanismos causais responsáveis pela operacionalidade do modelo implantado na unidade de análise. Nosso argumento é que fatores endógenos à localidade são sobrepujantes para definir o modelo de OP num processo de transferência de política, mesmo que amparado nas recomendações técnicas de uma OI. Contudo, pela natureza metodológica da pesquisa, não buscamos transpassar os limites dessa investigação e generalizar essa hipótese para outros casos de transferência. Valemo-nos do método de estudo de caso no intuito de usar teorias (difusão e transferência de políticas) para entender o fenômeno de troca de informações entre uma OI e uma municipalidade e os resultados decorrentes dessas práticas.

Postas essas colocações, o artigo está disposto da seguinte forma: a seguir, reservamos um tópico para apurar o estado do debate acerca dos processos de difusão e o papel das organizações internacionais, bem como o que diz a literatura sobre a transferência de políticas em nível local. Por conseguinte, explanamos os pressupostos do estudo de caso para situar a importância do método na nossa investigação empírica. Por fim, avaliamos as ações do Banco Mundial para a promoção do OP e a metodologia do programa implementada na cidade de Maputo. As conclusões encerram este trabalho.

## **2. Difusão e transferência de políticas públicas**

No presente tópico, resumimos alguns pontos do estado das discussões relativas a processos de difusão e transferência de políticas. É importante ressaltar que esses conceitos, embora apresentem distinções metodológicas, são complementares e interativos. Portanto, sublinhar suas distinções e denominadores conceituais comum, mostra-se imprescindível para o escopo do artigo.

### *2.1. O processo de difusão de políticas*

O termo “difusão” é descrito na literatura como uma classe de processos (Elkins Simmons, 2005). Para autores como Strang e Soule (1998), a difusão pode ser

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

categorizada como um *outcome* (resultado) de uma prática ou política disseminada; na definição de Eyestone (1977), o fenômeno é caracterizado como um padrão de adoções sucessivas de uma determinada política; já para Klinger-Vidra e Schleifer (2014), o termo é posto como um processo causal no qual mecanismos difusores transmitem um item – nesse caso, um modelo de política pública – do seu ponto de origem a uma unidade adotante. Tal fenômeno ocorre quando uma inovação é comunicada a partir de canais de interação entre atores integrantes de um sistema social (Rogers, 1995). Dentro desses canais, as escolhas políticas por parte de um determinado governo têm a capacidade de influenciar nas preferências de agenda de outros governos (Strang, 1991).

Ainda que o conceito de difusão possua definições cambiantes, Elkins e Simmons (2005) salientam que a maioria dos estudiosos veem o fenômeno não como um resultado, mas sim como uma classe de mecanismos e processos encadeados de modo a atingir um resultado provável. Em geral, a literatura considera que as políticas mais difundidas são aquelas que já foram testadas e tiveram graus de eficácia satisfatórios de acordo com os propósitos que buscaram atender (Coêlho, 2016). Afinal, faz mais sentido para autoridades governamentais incorporar à sua agenda práticas que já foram anteriormente experimentadas e lograram êxito do que despende tempo e capital político para conceber novos experimentos cujo sucesso é incerto. “Por que reinventar a roda se outros governos já encontraram as instituições e programas que produzem mudanças positivas?” (Wampler, 2016, p. 157, tradução nossa<sup>2</sup>).

Para que a difusão ocorra, quatro processos políticos coordenados seriam imprescindíveis. Em primeiro lugar, a formação da agenda política é responsável pela delimitação das políticas a serem implementadas. Em segundo, ocorre o estágio da troca de informações, quando os atores políticos se colocam a par do funcionamento de uma determinada política ou prática de governo. Por conseguinte, os atores-chave definem o modelo a ser adotado, ajustando-o de acordo com suas vontades políticas e necessidades funcionais. Por último, a política é implementada (Karch, 2007).

#### 2.1.1. Difusão de inovações ou boas práticas

Ao mesmo tempo, cabe nos perguntarmos: quais serão as políticas difundidas na arena internacional? A resposta é que, como dito acima, serão aquelas que foram testadas

---

<sup>2</sup> Why reinventing the wheel if other governments have already found the institutions and programs that produce positive change? (Wampler, 2016).

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

e tiveram grau de sucesso satisfatório. Porém, é a partir dessa asserção que entramos num campo que se filia às discussões sobre difusão, o qual é classificado na literatura como inovações políticas (Berry e Berry, 1999; Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005; Farah, 2008). Especificamente no domínio das políticas públicas, as análises focalizam na disseminação daquilo que é encarado como novidade ou que se diferencia do “padrão”. As iniciativas que visam a difusão de políticas rotuladas dessa forma interpretam os programas que circulam ora como “boas práticas” (ou “melhores práticas”), ora como inovações (Farah, 2008). A inovação se configura, portanto, como um novo e bem-sucedido arranjo que reúne elementos potencialmente úteis para a solução de um problema específico em outros contextos e localidades (Farah, 2006).

A difusão de políticas é intrínseca ao conceito de inovação, uma vez que essa técnica implica inerentemente na adoção de invenções preexistentes, em vista a uma expectativa de aprimoramento político ou social. Para Farah (2008), isso supõe a comparação entre diferentes casos no intuito de encontrar uma “fórmula” ou modelo que se encaixe com as demandas do adotante. Assim, se há um problema observado como comum a outras localidades, aquela inovação tenderá a ser enxergada por atores externos como virtualmente útil. Os formuladores tendem a moldar suas crenças com base nessas experiências de outros países, atualizando o aprendizado conforme as informações referentes a um objeto se acumulam. À medida em que isso ocorre, hipóteses sobre a eficácia de dada inovação são descartadas ou reforçadas. A probabilidade de que as crenças dos formuladores harmonizem com o modelo de uma política estará ligada à presença de evidências sobre o funcionamento da mesma (Dobbin, Simmons e Garret, 2007).

Conforme Dobbin, Simmons e Garret (2007), a política ganharia ampla aceitação a partir dos seguintes pilares: quando países preconizam por meio de sua liderança a direção a ser seguida; quando especialistas engajados na divulgação de conhecimento convencem os tomadores de decisões mediante a teorização de justificativas exequíveis; e, por último, quando esses mesmos indivíduos apresentam dados sobre a adequação de uma política a um determinado contexto ou em dadas circunstâncias. Portanto, a política inovadora entra no radar dos processos de difusão através da ação de autoridades especializadas, como é o caso de comunidades epistêmicas. Essa categoria de especialistas é reconhecida por sua competência para fazer avaliações, julgamentos e recomendações com base em sua bagagem de conhecimento acumulado (Liese *et al*,

2021), o que lhe permite identificar as políticas consideradas como mais eficazes. A exemplo, quadros técnicos de OIs promoveriam teorias formais com implicações políticas, e através do seu poder retórico essas novas práticas legitimariam a sua adoção por parte de atores (Dobbin, Simmons e Garret, 2007).

#### 2.1.2 O papel das OIs no processo de difusão

Quanto aos atores envolvidos no processo de difusão, destacamos a participação proeminente das organizações internacionais. É comum que as OIs rastreiem políticas classificadas como inovadoras, propagandeando-as por meio da oferta de auxílio técnico para que governos consigam reproduzi-las com base no repertório de informações coletadas (Faria, 2018). Diante da elevada posição que gozam por defenderem valores tidos como universais, essas instituições são enxergadas enquanto à serviço de um propósito social legítimo. Além disso, o conhecimento especializado dos seus quadros técnicos faz com que as OIs tenham uma reputação expressiva na qualidade de agentes que pautam questões com base em propósitos racionais e técnicos (Barnett e Finnemore, 2004; Faria, 2018; Liese et al, 2021). Isso confere às OIs autoridade no tocante às tarefas que lhe são delegadas e explica o seu grau de capilaridade nos debates envolvendo a formulação da agenda política em seus multiníveis.

Instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU) – e aqui incluímos o papel de suas agências e seu corpo institucional multifacetado – tornam-se lideranças cada vez mais preocupadas na disseminação de ideias, programas e instituições pelo mundo. O seu poder de influenciar diretamente os formuladores de políticas nacionais se expande, seja pelas suas políticas de empréstimo condicionado ou pela divulgação de informações acerca de modelos políticos em conferências e relatórios (Dolowitz; Marsh, 2000).

As OIs também podem participar ativamente da execução de políticas em localidades, patrocinando a transferência de instrumentos e normas em colaboração com autoridades nacionais e subnacionais (Nay, 2014). Espera-se que a autoridade especializada das burocracias internacionais exerça maior influência em unidades que carecem de recursos cognitivos ou de experiência dentro das suas burocracias, pois são localidades com maior demanda por informações e conselhos externos. Em geral, são aqueles governos com capacidades materiais e orçamentos mais baixos, com ministérios menos equipados em termos de recursos humanos e financeiros (Liese, et al, 2021). É

comum que essas instituições multilaterais recomendem a contratação de consultores específicos ou enviem especialistas de quadros técnicos pertencentes às suas próprias agências, o que não significa necessariamente que estes estarão envolvidos com a harmonização de práticas nos sistemas políticos locais (Dolowitz e Marsh, 2000). Portanto, as recomendações políticas por parte de OIs seriam consideradas um *output*, enquanto a sua implementação por parte de burocratas a nível doméstico seria um potencial *outcome* (Liese et al, 2021).

### *2.1. Transferência e implementação de PPs*

Se a difusão é tratada nas discussões enquanto o resultado de um encadeamento de processos, os estudiosos de políticas públicas, em contraste, são mais propensos a olharem para a transferência de políticas, analisando as suas nuances em termos de grau e variabilidade (Marsh e Sharman, 2009). Isso porque enquanto os trabalhos sobre difusão tendem a enfatizar as estruturas – que envolvem um número contingente de adotantes –, os tópicos de transferência privilegiam as agências, dando prevalência às unidades tratadas e à atuação dos agentes (Coêlho, 2016). As pesquisas sobre difusão tratam de padrões gerais característicos da disseminação de inovações dentro de sistemas políticos, concentrando-se nas razões espaciais, estruturais e socioeconômicas para investigar os padrões de adoção. Já as análises de transferência política investigam as causas e conteúdos subjacentes desses processos de troca entre atores (Bennett, 1991; Jordana e Levi-Faur, 2005; Knill, 2005).

Não obstante ambos os fenômenos serem observados enquanto paradigmas distintos, é importante ressaltar que suas práticas são complementares. Segundo Marsh e Sharman (2009), a literatura trata a relação entre estrutura e agência como dialética: as estruturas fornecem o contexto dentro do qual os agentes agem, restringem ou facilitam as suas ações. Concomitantemente, eles interpretam essas estruturas e as modificam por meio de sua atuação. É interessante frisar essa interação entre esses conceitos para mostrar como tal dinâmica afeta a produção dos processos aqui descritos.

Além disso, apesar das diferenças metodológicas entre difusão e transferência, ambas as abordagens geralmente identificam quatro mecanismos em comum como seus catalisadores: *learning* (aprendizado), competição política, coerção e emulação (Coêlho, 2016). Esses mecanismos recebem graus de atenção diferentes dentro das discussões sobre difusão e transferência. No entanto, daremos atenção especial aos mecanismos de

**Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo**

aprendizado e de emulação, visto que as análises de transferência dão ênfase especial ao primeiro (Marsh e Sharman, 2009), enquanto o segundo envolve a noção de “ideias emprestadas” de outros modelos (Coêlho, 2016). Logo, entender ambos e suas práticas se mostra profícuo para as discussões aqui propostas.

2.2.1 Learning e emulação de políticas

O mecanismo de *learning* consiste numa decisão “racional” por parte dos governos de simular instituições ou práticas estrangeiras na tentativa de produzir resultados políticos mais eficientes (Rose, 1991). Esse processo pode levar à transferência parcial ou completa de uma política, através de uma técnica bilateral (entre unidades ou agentes) ou por meio de uma proposta de solução de problemas em redes transnacionais de políticas ou comunidades epistêmicas (Marsh e Sharman, 2009). Contudo, há uma problemática na realização de inferências de *learning* a partir dos encontros e trocas de informações entre *policy makers*, pois tais eventos não significam que um adotante assimilou aprendizado em sua totalidade de outra unidade. Evidências da utilização de experiências de fora não necessariamente são evidência de aprendizagem, da mesma maneira que a importação de uma tecnologia não comprova uma cópia daquele modelo específico (Bennett, 1991).

O mecanismo de emulação, por sua vez, tem como característica um processo de imitação de políticas, em termos simbólicos ou normativos (Coêlho, 2016), utilizando-se de evidências sobre um determinado programa estrangeiro para tirar lições dessa experiência (Bennett, 1991). No processo, atores buscam copiar políticas e arranjos bem-sucedidos de outras localidades (Klinger-Vidra e Schleifer, 2014). A emulação pode produzir lições e convergências em alguma dimensão com os propósitos iniciais da política, seja em seus objetivos, conteúdo do programa ou instrumentos da política (Bennett, 1991). Porém, Coêlho (2016) reforça que, por ter como peculiaridade essa apropriação de “ideias emprestadas”, o mecanismo não se pauta em decisões racionais e planejadas. Por isso, incorre em falhas de adaptabilidade para operar os instrumentos da política dentro das dinâmicas institucionais locais. Sendo uma duplicação imperfeita do modelo original, espera-se que a precisão da emulação e o seu grau de convergência dependam das informações disponíveis para o emulador (Klinger-Vidra e Schleifer, 2014).

2.2.2. O contexto local como variável

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Como é lembrado por Elkins e Simmons (2005), o ambiente da troca de informações na arena internacional é um percurso sinuoso. Ineficiências podem se desenvolver como resultado de vieses de cognição e limitações previsíveis durante os processos de aprendizado e de emulação de uma prática. Os formuladores de políticas nacionais costumam ter dificuldade em avaliar com clareza as consequências dos programas importados. Além disso, se por um lado atores internacionais como as OIs ostentam elevado conhecimento científico, por outro as suas ideias que aportam dentro de um contexto envolvem condições políticas particulares da localidade (Fang e Stone, 2016).

Estudos sobre convergência entre políticas enfatizam a importância da ressonância do objeto exportado e o contexto cultural e institucional do importador (Waarden, 1995; Strang e Meyer, 1993). As discussões acerca dos padrões de convergência passam a considerar não apenas as interações entre atores no cenário internacional, mas também como fatores domésticos respondem à introdução de instrumentos de uma política (Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005). Nesse sentido, as discussões do campo de políticas públicas acabam cumprindo um papel balanceador, uma vez que tendem a olhar para a transferência sob a perspectiva das condições domésticas (Marsh e Sharman, 2009).

Para aludir à importância dos fatores locais nos processos de transferência, Farah (2008) afirma que a localidade adotante não se configura como uma unidade passiva, mas virtualmente definidora das características que serão incorporadas à inovação ao longo do seu processo de adoção. Se a agenda das burocracias locais não privilegia os mecanismos de funcionamento de um programa, as práticas que o alçaram à condição de inovação tornam-se irrelevantes. Isso pode acontecer porque: (I) a municipalidade não vê proveito numa política, considerando-a dispensável para questões sociais e políticas dentro daquele ambiente; (II) a sua adoção não é prioritária no escopo das ações governamentais em vista a um balanço entre recursos disponíveis e resultados almejados (Farah, 2008). É válido destacar também a questão da racionalidade limitada. Weyland (2007) joga luz sobre essa questão ao denominá-la como problema para o processo de *learning* entre governos. Ao não dominarem por completo informações políticas, os adotantes correm o risco de não aprenderem efetivamente com as práticas de uma inovação. Por último, chamamos atenção para o aspecto cultural. Discursos políticos de autoridades locais contêm narrativas sobre processos de mudança interna e podem,

inclusive, orientar o tipo de integração de uma política à realidade local (Lenschow, Liefferink e Veenman, 2005).

### **3. Método de pesquisa: Estudo de Caso**

Para as finalidades da nossa análise, iremos empregar uma metodologia qualitativa usando como modelo um estudo de caso. O uso do método qualitativo se mostra uma ferramenta importante para as pesquisas que dialogam com o campo das RI, pois apresenta vantagens ao tratar de fenômenos complexos, que envolvem interações entre variáveis de dimensão estrutural e ao nível dos agentes. Em particular, o estudo intensivo de um ou alguns casos permite permear o desenvolvimento de conceitos distintos com um olhar mais íntimo para suas concepções (Bennett e Elman, 2007).

Reforçamos ainda que a escolha por um estudo caso é motivada pela necessidade de se verificar os pressupostos por trás de relações causais em um modelo (Seawright e Gerring, 2008). Pesquisas abordando estudos de caso se interessam em encontrar condições pelas quais se chega a resultados específicos, bem como os mecanismos que induzem à sua ocorrência, ao invés de priorizarem uma apuração da frequência com que essas condições e os seus resultados ocorrem num fenômeno (George e Bennett, 2005). Por conseguinte, um estudo de caso se faz vantajoso para examinar minuciosamente a operação de mecanismos causais em casos individuais. Assim, analisando um único caso, somos capazes de observar as suas variáveis intervenientes, quais são os aspectos operantes de um determinado mecanismo causal e identificar quais condições presentes são responsáveis por provocá-lo (George e Bennett, 2005).

Além disso, a utilização de um estudo de caso é promissora justamente por servir onde métodos quantitativos e modelos estatísticos falham em dar respostas satisfatórias. Em termos metodológicos, as pesquisas sobre difusão internacional tendem a usar técnicas quantitativas para explorar um número grande de casos (*large-N cross-case analysis*), no intuito de produzir generalizações relativas às razões e resultados do processo. Já a literatura sobre transferência de políticas tende a usar análises qualitativas para avaliar um número reduzido de casos (*small-N*) (Marsh e Sharman, 2009). O emprego de um estudo com um número limitado de casos facilita a sua utilização para desenredar uma teoria e compreendê-la sob um olhar pedagógico (George e Bennett, 2005).

***Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Essa abordagem, portanto, adequa-se aos nossos propósitos de se afastar de uma preocupação restrita ao rastreamento dos processos de difusão e à preferência por um número contingente de atores, e nos permite dar um enfoque detalhado à transferência do objeto (o OP prescrito pelo Banco) e aos mecanismos de nossa unidade de análise (Maputo). No tocante às variáveis, classificamos o modelo de OP implementado na unidade selecionada como nossa variável dependente, visto que identificamos o contexto local como variável definidora da metodologia operacional que o instrumento assume após a conclusão do seu processo de transferência.

**4. O Banco Mundial e o OP: difusão e transferência para o município de Maputo**

O Banco Mundial é um caso célebre do envolvimento de organizações internacionais com a difusão de ideias. Para além da sua condição de instituição financeira emprestadora, o Banco chega a gastar aproximadamente \$ 200 milhões de dólares por ano com o fornecimento de análises e consultoria para países clientes, em especial como forma de influenciar as prioridades políticas de nações em desenvolvimento (Knack et al, 2020). Uma marca importante do Banco é que esses serviços são realizados em parceria com funcionários de autoridades governamentais. Ou seja, as burocracias nacionais e locais participam juntamente a especialistas do Banco do diagnóstico de problemas e, a partir da troca de informações, esses especialistas passam a formular recomendações políticas para solucionar essas questões (Knack et al, 2020). Então, como essas práticas se fizeram presentes na promoção do orçamento participativo?

*4.1. O Banco Mundial e a difusão do Orçamento Participativo*

O empenho do Banco Mundial para a promoção do orçamento participativo remonta à segunda metade da década de 1990. Em outubro de 1996, uma conferência ocorrida em Washington registrou os primeiros sinais de interesse despertados pelo Banco na tecnologia do OP (Oliveira, 2013). Naquela ocasião, 20 experiências de cooperação entre sociedade civil e governo criadas na América Latina foram apresentadas. Entre elas, o OP de Porto Alegre despontava como destaque e foi considerado uma das experiências como maior potencial de impacto social. A partir disso, as relações com a cidade de Porto Alegre foram estreitadas e eventos temáticos para a

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

promoção do dispositivo passaram a ser organizados entre quadros técnicos da instituição e delegações da cidade gaúcha<sup>3</sup> (Oliveira, 2016).

Ao discorrer sobre os princípios norteadores dessa política, o Banco destaca características como a transparência, a democratização de canais de participação e a inclusão de setores econômicos no processo de negociação para a alocação de gastos (Banco Mundial, 2011). Documentos da organização sobre o OP realçam a necessidade de participação nos países em desenvolvimento, onde a promoção de reformas de governança, transparência e justiça social seriam possíveis com uma noção de responsabilidade compartilhada através da participação dos cidadãos (Moynihan, 2007).

O OP é um bom ponto de partida para estabelecer vínculos fortes entre governos eleitos e sociedade civil, mesmo quando essa relação não é muito forte. Com efeito, é demonstrado que o OP gera um alto nível de Capital Social. Ao mesmo tempo, reforça as organizações sociais existentes e tende a fazer com que novas surjam, como organizações de serviço, ligadas a primeiras instância para a obtenção de uma parcela dos recursos públicos para uma melhoria concreta em suas composições. O OP também demonstrou como efeito colateral a modernização das administrações locais e sua transformação gradual em instituições mais “abertas ao público” (Banco Mundial, 2009, p. 103, tradução nossa).

Inicialmente, o OP passa por uma dinâmica de reconhecimento do Banco. A posteriori, esse movimento se transforma em atividades de avaliação e recomendação, até a organização passar a executar sua implementação por vias diretas (Oliveira, 2013). Por volta dos anos 2000, as dinâmicas e os projetos referentes ao OP se acentuam. O Banco Mundial Ao longo do tempo, quadros técnicos especializados em OP que antes haviam trabalhado no programa URB-AL ou integrado projetos em outras instituições ingressam ao corpo institucional do Banco (Oliveira, 2013). Esses especialistas passam, então, a confeccionar manuais instrutivos sobre a metodologia do OP, contatando diretamente autoridades municipais para a prestação de auxílio na implementação do dispositivo.

Essa promoção do OP pelo Banco ocorre ainda via a organização de encontros internacionais e pelo financiamento de projetos em localidades municipais. Oliveira (2016) enfatiza que dois eventos coordenados pela instituição foram fundamentais para o

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, o autor menciona a realização de um Seminário Internacional sobre Democracia Participativa na cidade de Porto Alegre, o qual contou com o patrocínio do Instituto de Desenvolvimento do Banco Mundial. O evento teve a participação de especialistas e observadores oriundos de países americanos.

**Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo**

fomento da difusão do OP no continente africano: um deles sediado na própria capital porto alegre (2006) e o segundo em Durban, na África do Sul (2008). Com a realização desses eventos, diversas experiências africanas – algumas das quais já haviam desenvolvido experiências ainda embrionárias – foram capazes de adquirir *know-how* para o desenvolvimento de práticas derivadas dessa inovação.

O Banco Mundial também patrocinou uma série de *workshops* sobre orçamento participativo, além de assistir centenas de cidadãos em atividades do OP por meio de seu programa de Empoderamento Comunitário e Inclusão Social (Banco Mundial, 2005; Goldfrank, 2012). Outro projeto no mesmo sentido foi a Iniciativa Orçamentária da Sociedade Civil, iniciada pelo Departamento de Desenvolvimento Social no ano 2000. A iniciativa buscou promover a responsabilidade e a transparência na gestão de despesas públicas, envolvendo grupos da sociedade civil nos processos orçamentários. Com o avanço de suas atividades, a iniciativa caminhou para um tipo de “coalizã o” entre o Banco Mundial, organizações da sociedade civil (OSCs), governos locais e agências doadoras. Tal mobilização predispôs esses atores a colaborar no fornecimento de apoio técnico e financeiro para a capacitação de OSCs comprometidas com o desenvolvimento de experiências de OP em países da África, Ásia e América Latina (Banco Mundial, 2005).

#### *4.2. O Orçamento Participativo da cidade de Maputo*

##### *4.2.1. As condições locais de Maputo/Moçambique*

Antes de adentrarmos propriamente ao processo de transferência efetuado pela OI na nossa unidade de análise, é do nosso interesse evidenciar algumas condições locais importantes para entender o contexto em que essa política se insere. Levistky e Way (2012) descrevem Moçambique como um caso de “regime autoritário competitivo”: nesses regimes, as instituições democráticas vigoram e são vistas como forma de ocupar o poder, mas, por conta do histórico de domínio de partidos que emergiram de conflitos violentos e ideologicamente motivados, as arenas públicas se encontram nas mãos de uma minoria representante desses partidos. No ambiente moçambicano, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) domina as esferas políticas de Maputo desde a independência nacional, em 1974.

Outro traço notabilizado no contexto moçambicano é a baixa adesão da sociedade civil a processos participativos. O número de votantes nas eleições municipais do país é

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

tradicionalmente baixo, embora esse índice tenha variações em cada processo eleitoral, chegando a ultrapassar a marca de 50% em 2013 (Dias, 2015). A população possui ainda como característica um forte laço de proximidade com líderes locais, seja no aspecto da vida política ou mesmo nos mais triviais – como figuras influentes do partido e lideranças religiosas (Dias, 2015). Esse tipo de proselitismo influencia aspectos da vida política no país, pois possibilita o trânsito das elites políticas entre estratos sociais, além de diminuir os constrangimentos para o domínio partidário (Sumitch, 2010). Assim, essas dinâmicas enfraquecem o reconhecimento da sociedade civil sobre o papel de autarquias e debilita o compromisso dos cidadãos com a esfera pública (Dias, 2015).

**4.2.2. A trajetória do OP no município de Maputo**

Não obstante as particularidades sociopolíticas moçambicanas, Maputo foi a primeira autarquia do país a desenvolver as práticas do orçamento participativo. O modelo foi introduzido pelo economista e representante da FRELIMO Eneas Comiche, quando eleito para prefeitura do município no ano de 2003. No seu programa eleitoral, Comiche apresentava como uma das linhas de desenvolvimento do município o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Tal proposta ganhou força quando, durante a vigência de seu mandato, Comiche implementou um programa de aprofundamento da governança participativa: o PROMAPUTO (Nguenha, 2009). Em decorrência do programa, o município passou por uma paulatina descentralização de poder para as administrações distritais (Nylen, 2014). Entre os programas que constituíam essas reformas se encontrava o OP, que acabou sendo implementado por Comiche no ano de 2008 (Jamal, 2017). Isto é, o movimento de sua implementação acabou sendo de *top-down*, já que partiu de uma iniciativa política advinda das lideranças locais.

Justamente nesse contexto o Banco Mundial se encontrava envolvido com atividades para a promoção do OP na África Subsaariana, como parte de sua agenda para a disseminação de melhores práticas no continente africano. As circunstâncias favoreceram para que Comiche participasse junto com sua equipe de uma série de conferências internacionais no intuito de adquirir conhecimento acerca das tecnologias do OP (Nylen, 2014). Com isso, delegações da prefeitura de Maputo realizaram viagens de formação sobre orçamento participativo, inclusive para uma oficina de treinamento em Porto Alegre promovida pelo Banco Mundial, em 2006. As viagens de formação

***Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

contribuíram para a formulação das primeiras versões da metodologia operacional do OP de Maputo (Oliveira, 2013).

O experimento de Maputo contou com duas iniciativas de orçamento participativo, as quais se sucederam nos anos de 2008 e 2010 (Dias, 2015). No primeiro ano, as iniciativas do programa cobriram 64 bairros, mas, dos projetos que surgiram, parte deles não foi concretizada ou foi executada com grande dificuldade por razões financeiras. Essa realidade serviu de base para que o modelo fosse revisto e sofresse revisões metodológicas para uma nova adaptação no ano de 2011, quando os 44 bairros mais carentes do município foram selecionados para serem contemplados com a tecnologia do OP (Nguenha, 2014).

No entanto, deve-se ressaltar que não faremos uma análise apurada dessas duas primeiras metodologias, visto que o seu processo de implementação se deu internamente sem que houvesse interferência direta do Banco Mundial. O que cabe destacar, como observa Dias (2015), é que ambas as tentativas registraram fragilidades em sua operacionalização e, conseqüentemente, nos resultados alcançados. Essa debilidade levou o Banco, em parceria com as autoridades municipais, a realizar um diagnóstico do processo e a propor uma nova metodologia de OP para Maputo.

#### 4.2.3. O OP de Maputo sob a chancela do Banco Mundial

Na avaliação do Banco Mundial sobre as experiências moçambicanas de OP, a instituição pontua que os projetos são mais consultivos do que de natureza deliberativa. O Banco reforça que os programas poderiam atingir maturidade se colocassem a participação das pessoas no centro de suas prioridades (Banco Mundial, 2009). “São práticas experimentais, que carecem de consolidação metodológica, capacitação técnica e de uma maior consistência no suporte político” (Dias, 2015, p. 16).

Devido às dificuldades apresentadas pelas duas primeiras versões do OP, o Banco deu início a um projeto para que a política não se tornasse um experimento natimorto na capital moçambicana. Assim, em 2010, o seu desenho institucional foi revisto contando o auxílio de consultores externos do Banco para que retomasse suas atividades (Oliveira, 2013). Em junho de 2011, o consultor Louis Helling e o especialista português em OP

***Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Nelson Dias foram designados pela Banco Mundial para apresentarem um novo projeto para o Presidente do município David Simango<sup>4</sup>.

Após reuniões com representantes do gabinete de Simango, os consultores do Banco apresentaram a seguinte proposta: o Banco se responsabilizaria pela doação de assistência técnica e disponibilizaria os serviços de Dias como consultor em tempo integral, na condição das autoridades locais concordarem com os seguintes pilares:

1. Os participantes das reuniões de bairros deveriam discutir e decidir a respeito de microprojetos de forma concreta, ao invés de restritamente áreas de necessidades prioritárias;
2. Os secretários de bairro, os vereadores e os chefes de quarteirão deveriam ser impedidos de continuar controlando os processos de tomada de decisão, sendo suas incumbências exclusivamente a organização das reuniões e a o auxílio na execução dos projetos;
3. Os grupos de monitoria deveriam ser eleitos entre os cidadãos participantes;
4. Os recursos para o OP teriam de estar incluídos no orçamento anual, além do orçamento ser financiado localmente e não depender de doadores externos (a proposta do Banco era de um orçamento anual do OP de 50 milhões de meticais ou US\$1.555.000);
5. O OP precisaria ser institucionalizado para evitar a mesma volatilidade de experimentos anteriores e se tornar efetivamente parte das atividades administrativas locais (NYLEN, 2014).

Essa terceira metodologia do OP prescrita pelo Banco Mundial – que teve início em abril de 2012 – funcionou como uma espécie de “microprojeto” de OP, no qual a incorporação de orçamentos anuais no seu programa serviu como esforço para a reconstrução de procedimentos deliberativos em torno dos bairros (Nylen, 2014). A abordagem readaptada pelo Banco estipulava em sua metodologia também os seguintes ciclos: (I) definição orçamental – ou seja, o processo de participação dos cidadãos na apresentação de propostas – para projetos mais votados em cada bairro; (II) execução

---

<sup>4</sup> Nesse contexto, o cargo da prefeitura figurava no comando de David Simango, que havia vencido Eneas Comiche nas eleições do ano de 2008. Nylen (2014) observa que, embora Simango não tenha efetivamente se oposto à ideia do OP, ao mesmo tempo não demonstrava muito entusiasmo em apoiar um projeto idealizado pelo seu opositor.

***Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

orçamental, para que os projetos fossem concretizados e entregues à população (Dias, 2015).

Simango eventualmente concordou com os termos postos pelo Banco, colocando como contraproposta a redução do orçamento requerido pela instituição em metade do valor, para refletir a realidade orçamentária da cidade – os 50 milhões de meticais estipulados seriam reduzidos à metade e representariam 1,7% do orçamento público total de Maputo. Ainda assim, no documento final o presidente assinalou o compromisso de que na medida em que as receitas municipais aumentassem, a parcela destinada ao OP aumentaria proporcionalmente (Nylen, 2014).

O início do ciclo das reuniões do OP de Maputo se deu no ano de 2012. Nesse ano, 2.706 cidadãos dos 16 bairros participaram das reuniões distritais, um número correspondente a uma porcentagem de 0,68% de uma população de 399.601 habitantes. No ano subsequente, registrou-se a participação de 3.446 participantes, o equivalente a 0,90% de uma sociedade civil composta por 383.936 cidadãos, em 2013 (Nylen, 2014). Também foi apurado que um número significativo de participantes não permanecia até o final das discussões. A título de exemplo, em 7 dos 16 bairros que aferiam dados numéricos durante a rodada de 2013, em média 54% dos participantes chegou a votar, sendo a taxa mais alta no bairro de Bagamoio (78%) e a mais baixa em Malhazine (39%). Em outros bairros adicionais, grupos de monitoria chegaram a apontar taxas de abstenção e quantidade de votos menores do que participantes presentes, ainda que sem oferecerem números concretos (Nylen, 2014). Tais números nos sugerem um baixo nível de adesão por parte da população maputense, o que contrasta com as estipulações do Banco de que a sociedade deveria estar incluída nos processos participativos.

Embora a concessão de soberania (Avritzer, 2003) para a população maputense possa ser observada em termos constitutivos, tendo em vista o princípio de participação dos cidadãos, não houve um processo de universalização participativa entre segmentos sociais. De acordo com as constatações de Nylen (2014), a predominância de membros ou indivíduos ligados à FRELIMO nas reuniões do OP era patente. Nas palavras de um administrador distrital entrevistado pelo autor, a maior parte dos participantes estava diretamente vinculada ao aparato administrativo do bairro, que por sua vez eram chefes de quarteirão ou secretários de bairro politicamente ativos e ligados à FRELIMO.

Num mesmo sentido, Nylen (2014) aponta para a total ausência de organizações da sociedade civil (OSCs) ao longo dos processos relativos ao OP em Maputo. As únicas

***Leite. Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

organizações da sociedade civil observadas ou eram extensões da FRELIMO ou eram fundamentalmente orientadas para a prestação de serviços, ao invés de cumprirem com os propósitos de servir como vozes para setores da sociedade. Em suma, as debilidades da sociedade moçambicana para se engajar em interações e dialogar com o Estado (Nguenha, 2014) foram prevaletentes nesse novo ciclo de OP. Por conseguinte, o fato de membros do partido dominarem os canais deliberativos do programa comprometeu as definições orçamentais por parte dos cidadãos para cada bairro.

No tocante à execução orçamental para a implementação dos projetos, Nylen (2014) verificou que das 16 propostas de 2012 com previsão de finalização para o final do ano, apenas uma havia sido inaugurada, duas estavam dentro do prazo previsto, seis se encontravam em andamento mas atrasadas e sete estavam em fase de tramitação para serem executadas. Ao consultar membros dos grupos de monitoria – via de regra, todos membros da FRELIMO –, aproximadamente metade demonstrava algum conhecimento da situação do projeto, enquanto a outra metade sequer detinha informações sobre o seu andamento. A morosidade e o vácuo de informações concernentes aos projetos nos permitem concluir, então, que as limitações do OP de Maputo se estendem também para um dos estágios mais cruciais do processo deliberativo, que é a sua fase de implementação. Não tendo garantia de que terão infraestrutura básica para os problemas centrais de suas comunidades, os cidadãos são incapazes de exercer poder efetivo na tomada de decisões e permanecem reféns das elites partidárias locais.

## **5. Conclusões**

Em parte das discussões sobre orçamento participativo, há uma crença de que um desenho metódico com o devido suporte técnico será condição suficiente para garantir uma mudança tangível no ambiente político e social, principalmente por fomentar um engajamento participativo na população. Nesse estudo de caso demonstramos que essa afirmação é imprecisa. A terceira versão do OP de Maputo chancelada pelo Banco Mundial acabou sendo confinada às estruturas de poder dominadas pelo partido FRELIMO. Não obstante as aspirações do Banco de adaptar um desenho de natureza inclusiva e voltado para uma governança responsável, fatores endógenos foram determinantes para derrubar essa tentativa por terra.

O caso analisado demonstra ainda que práticas de transferência política financiadas por uma organização internacional, sobretudo num contexto em que há uma

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

forte presença de estruturas de poder partidarizadas, não são garantia de convergência dos pressupostos aspirados. Uma vez que o Banco Mundial é incapaz de exercer influência direta sobre aspectos políticos e sociais internos ao contexto, a força das elites partidárias e da administração municipal se sobressai, sendo mais determinante para a operacionalização do modelo.

Depreendemos também que a agenda política do Banco para o orçamento participativo se apresenta como uma fórmula restritiva. Do ponto de vista programático da instituição, o caso expõe que as práticas do orçamento participativo não necessariamente subvertem as antigas tradições clientelistas, fornecendo processos de formulação política mais abertos e transparentes. Ao contrário, no contexto de um regime autoritário como o moçambicano, políticas nesse sentido podem ser instrumentalizadas e fortalecer o aparelhamento administrativo em instâncias de contato direto com a população.

## **Referências**

Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L. & Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1.

Banco Mundial. (2005). *Empowering People By Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*.

\_\_\_\_\_. (2009). *Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade*. Washington DC: World Bank.

\_\_\_\_\_. (2011). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Documento Resumen. Banco Mundial.

Bennett, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, v. 21, pp. 215-233.

Bennett, A.; Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, pp. 170-195.

Barnett, M.; Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Berry, S.; Berry, D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research', in: Sabatier, P. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 169–200.

Coêlho, D. (2016). Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: Faria, C.; Coêlho, D.; Silva, S. (orgs.). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC.

Dias, N. (2015). Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.

Dobbin, F.; Simmons, B.; Garrett, G. (2007) The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review Sociology*, v. 33, p. 449-472.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.

Eyestone, R. (1977). Confusion, diffusion, and innovation. *American Political Science Review*. v.71, pp. 441-47.

Fang, S.; Stone, R. (2012). International Organizations as Policy Advisors. *International Organization*, v. 66, n. 4, pp. 537-569.

Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15, 107-126.

\_\_\_\_\_. (2006). Dissemination of local programs and policies in Brazil: the contribution of the Public Management and Citizenship Program. Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association LASA 2006. San Juan, Puerto Rico.

Faria, C. (2018). *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: ENAP.

George, A.; Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, p. 1-14.

Jamal, S. (2017). The Role of participatory budgeting in promoting urban development in Mozambique. 311 f., *Human Rights in Contemporary Societies*, Research Institute of Coimbra University. Universidade de Coimbra, Coimbra: Portugal.

Jordana, J.; Levi-Faur, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp. 102–24.

Karch, A. (2007) *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Klingler-Vidra, R., & Schleifer, P. (2014). Convergence more or less: Why do practices vary as they diffuse?. *International Studies Review*, 16(2), 264-274.

Knack, S., Parks, B. C., Harutyunyan, A., & DiLorenzo, M. (2020). How does the world bank influence the development policy priorities of low-income and lower-middle income countries?. *World Bank Policy Research Working Paper*, (9225).

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.

Jamal, S. (2017). The Role of participatory budgeting in promoting urban development in Mozambique. 311 f., *Human Rights in Contemporary Societies*, Research Institute of Coimbra University. Universidade de Coimbra, Coimbra: Portugal, 2017.

Lenschow, A.; Liefferink, D.; Veenman, S. (2005, Out.). When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, pp. 797–816.

Levitsky, S.; Way, L. (2012, Dez.). Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability. *Perspectives on Politics*, v.10, n. 4, pp.869-89.

Liese, A.; Herold, J.; Feil, H.; Busch, P. (2021). The heart of bureaucratic power: Explaining international bureaucracies' expert authority. *Review of International Studies*, pp. 1-24.

Marsh, D. Sharman, J. (2009). Policy diffusion and policy transfer, *Policy Studies*, v.30, n.3, pp. 269-288.

Milani, C. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP – Rio de Janeiro*, v. 42, n.3, pp. 551-79.

Nakamoto, T.; Nomura, A.; Ikeda, Y. (2021). Making Policy Recommendations in International Organizations. In: Ikeda, Y.; Iyetomi, H.; Mizuno, T. (eds). *Big Data Analysis on Global Community Formation and Isolation*. Springer Nature: Singapore.

Nay, O. (2014). International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 210-231.

Moynihan, D. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In: Shah, A. (org.). *Participatory Budgeting*. The World Bank: Washington, DC.

Nguenha, E. (2009). *Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos de Planificação e Orçamento Participativo*. Maputo, Mocambique: IESE.

**Leite. *Recomendando Políticas Públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo***

Ngwenha, J. (2014). The Mozambican experiment of Participatory Budgeting. In: N. Dias, Ed. *Hope For Democracy: 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide*. São-Brás de Alportel: Associação Inloco, pp. 127–133.

Nylen, W. (2014). O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique). 99 f., Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESI), Maputo: Moçambique.

Oliveira, O. (2013). *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública (UNICAMP. Impresso)*, v. 22, p. 1-31.

Rogers, E. (1958). Categorizing adopters of agricultural practices. *Rural Sociology*, v. 23, p. 345-354.

Rose, R. (1991), What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v.11, pp. 3–30.

Sumich, J. (2010). The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique. *Development and Change*, v. 41, n.4. pp. 679–698.

Seawright, J.; Gerring, J. (2008, Jun.) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, pp. 294-308.

Strang, D. (1991). Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods and Research*, v. 19. n. 3, p. 324-353.

Strang, D.; Meyer, J. (1993). Institutional conditions for diffusion, *Theory and Society*, 22(4), pp. 487–511.

Strang, D.; Soule, S. (1998). Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn to poison pills". *Annual Review of Sociology*, n. 24, p. 265-290.

Wampler, B. (2016). The Spread and impact of Participatory Budgeting: Brazil, Peru, China, South Korea, and the Philippines. In: Faria, C.; Coêlho, D.; Silva, S. (orgs.). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC.

Waarden, F. (1995). Persistence of national policy styles: a study of their institutional foundations. In: Unger, B.; Waarden, F. (eds), *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot: Avebury, pp. 333–72.

Weyland, K. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton: Princeton University Press.

# O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

*Municipal Planning between integration and fragmentation: a study on the relationship between the Goals Program and Pluriannual Plan in the City of São Paulo*

Marilia Romao Capinzaiki<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.62686]

Recebido em: 30/03/2022

Aprovado em: 07/07/2022

**Resumo:** Este trabalho discute a falta de integração e a fragmentação existente entre os diversos instrumentos de orçamento e planejamento no âmbito da gestão municipal. O objetivo da discussão é demonstrar o aspecto político do planejamento governamental e sua sobreposição à técnica, no que tange à eficácia na execução de metas e objetivos. Para isso, faz uma análise do instrumento representado pelo Plano Plurianual (PPA) no Município de São Paulo, que acabou incorporando um caráter mais orçamentário, comparando-o com o Programa de Metas (PdM), de caráter mais estratégico-político. Com efeito, a fundamentação teórica na qual a argumentação se apoia encara o planejamento governamental como um processo político, que se desenrola num ambiente onde convivem diversos interesses e atores. Por esse motivo, argumenta-se que o PdM, por ter sua própria concepção ligada ao mandato eletivo do chefe do executivo municipal, acabou ganhando precedência sobre outros instrumentos de planejamento de elaboração obrigatória, como é o caso do PPA, nos municípios em que se tornou uma obrigação legal. Após uma breve introdução da questão a ser desenvolvida, a primeira seção do artigo apresenta a metodologia de pesquisa utilizada, baseada em uma análise comparativa dos instrumentos de planejamento sob análise. A segunda seção apresenta, de modo geral, o contexto em que o PdM foi instituído no Município de São Paulo e seus resultados desde então. A terceira seção apresenta e discute o PPA, com foco em sua ênfase no aspecto orçamentário do planejamento. A quarta seção, por sua vez, discute a compatibilização entre os dois instrumentos, abordando a questão da fragmentação do planejamento

<sup>1</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo. E-mail: [capinzaikim@gmail.com](mailto:capinzaikim@gmail.com).

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

municipal, e de seu monitoramento, com consequências para o controle social. Por fim, a última seção apresenta os resultados e considerações finais do trabalho.

**Palavras-chave:** Planejamento Governamental; Plano Plurianual; Programa de Metas.

**Abstract:** This article deals with the dilemmas of government planning at the municipal level, specifically the issue of the lack of integration and fragmentation of the various existing planning instruments. The objective of the discussion is to demonstrate that governmental planning has an essential political aspect that overlaps with technique, and also determines effectiveness in the execution of goals and objectives. For this purpose, we analyze the Pluriannual Plan (PPA) in the Municipality of São Paulo, which ended up incorporating a more budgetary character, comparing it with the Goals Program (PdM), which has a more political and strategic character. Indeed, the theoretical foundation on which the argument is based indicates that government planning is a political process, which takes place in an environment where different interests and actors coexist. For this reason, we argue that the PdM, having its own obligation linked to the elective mandate of the mayor, ended up gaining precedence over other mandatory preparation planning instruments, such as the PPA, in the municipalities in which it became a legal obligation. After a brief introduction of the matter, the first section of the article presents the research methodology used: a comparative analysis of the PdM and the PPA. The second section of the article presents, in general, the context in which the PdM was instituted in the Municipality of São Paulo and its performance since then. The fourth section introduces and discusses the PPA, focusing on its emphasis on the budgetary aspect of planning. Finally, the fifth and last section discusses the compatibility between the two instruments, addressing the issue of fragmentation of municipal planning and its monitoring, with consequences for social control. Finally, the last section presents the final results.

**Keywords:** Public Planning; Pluriannual Plan; Goals Program.

## **1. Introdução**

Este trabalho trata dos dilemas do planejamento governamental em âmbito municipal. As atividades de planejamento são vitais para qualificar a formulação e a implementação de políticas públicas, sendo que o planejamento governamental, é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade (DE TONI, 2014). No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu diretrizes e determinações para o planejamento ao mesmo tempo em que elevou os municípios à condição de entes federados, descentralizando a produção de políticas públicas e também a elaboração das peças orçamentárias e de planejamento - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes),

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

além dos planos setoriais específicos<sup>2</sup> - como, por exemplo, os planos de Saúde, de Educação, dentre outros. Em alguns municípios, como é o caso de São Paulo, soma-se a estes instrumentos o chamado Plano ou Programa de Metas, geralmente instituído por legislação própria. Assim, os municípios foram absorvendo atribuições de planejamento, ao mesmo tempo em que os instrumentos para isso também foram se diversificando. É este o contexto em que o presente estudo se insere.

A descentralização política instituída pela Constituição Federal de 1988, com o poder distribuído entre os três entes federados interdependentes (União, Estados e Municípios) foi o resultado de uma agenda de fortalecimento dos governos subnacionais (LIMA et al, 2019). No entanto, há uma vasta literatura acadêmica que aborda a desigualdade de condições políticas, técnicas e financeiras entre os municípios, o que torna o processo de planejamento bastante heterogêneo e fragmentado. Considerando este panorama, é possível afirmar que a heterogeneidade dos municípios no Brasil se reflete nos processos locais de planejamento, sendo que outra questão é a forma de integração entre os diversos planejamentos setoriais, de forma a produzir o PPA (LIMA et al, 2019). Em especial, o Município de São Paulo (MSP), foco deste estudo, se destaca por ser uma das maiores cidades do mundo, com 19,7 milhões de habitantes (SEADE, 2010). Outra particularidade de São Paulo é que além das obrigações de planejamento materializadas na Constituição de 1988 e em leis específicas, a cidade conta também com o chamado Plano ou Programa de Metas (PdM), que materializa em documento próprio os compromissos políticos do chefe do Executivo eleito, e é instituído por emenda à Lei Orgânica Municipal.<sup>3</sup> Apesar da extensa literatura sobre planejamento governamental existente, a questão da fragmentação/integração continua a ser bastante relevante, especialmente para o MSP, como demonstraremos abaixo. A partir deste recorte temático, buscaremos contribuir com a literatura existente, reduzindo essa lacuna de pesquisa.

---

<sup>2</sup> Além da imposição constitucional de elaborar os instrumentos de planejamento orçamentário mencionados acima, nas décadas seguintes, outros instrumentos de planejamento setoriais tornaram-se obrigatórios para a municipalidade, inclusive condicionando a transferência de recursos da União. É o caso, por exemplo, dos Planos Municipais de Saúde (Lei 8.080/1990).

<sup>3</sup>Atualmente, 75 municípios brasileiros possuem leis municipais estabelecendo a obrigatoriedade do Plano de Metas, segundo levantamento do Programa Cidades Sustentáveis, disponível em <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/plano-de-metas>> Acesso em 06 de setembro de 2021. Destacam-se municípios bastante diversos, tais como as capitais Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Porto Alegre (RS), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e outros significativamente menores, como Santos (SP), Ilhéus (BA), Marília (SP), dentre outros.

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

O PdM foi concebido como um instrumento de planejamento e gestão para definir as prioridades e ações estratégicas do governo municipal ao longo dos quatro anos de mandato do prefeito ou prefeita eleito/a, tendo como base as propostas feitas em campanha eleitoral. Por isso mesmo, seu caráter é inerentemente político. Nesse sentido, há todo um debate acerca da perspectiva por meio da qual o planejamento governamental pode ser visto.

Mais do que a mera aplicação de metodologias reconhecidas e/ou da excelência da técnica, o planejamento governamental é, essencialmente, um processo político. As teorias administrativas podem fornecer uma análise mais limitada às questões de eficiência e eficácia e da aplicação de modelos gerenciais, enquanto o debate econômico pode ajudar a compreender a alocação de recursos. Porém, quando o planejamento é patrocinado pela alta direção do governo, ele se torna a própria essência do ato de governar, já que o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado (DE TONI, 2014). Com efeito, a fundamentação teórica na qual a argumentação se ancorou reforça este ponto, encarando o planejamento como um processo político, que se desenrola num ambiente onde convivem diversos interesses e atores. Este ponto será melhor desenvolvido ao longo do trabalho.

Argumentamos, aqui, que o PdM, por ter sua própria concepção ligada ao mandato eletivo do chefe do executivo municipal, acabou ganhando precedência sobre outros instrumentos de planejamento de elaboração obrigatória, como é o caso do PPA, nos municípios em que se tornou uma obrigação legal. Afinal, para que um plano de governo se materialize em atividades que transformem a realidade municipal, ele deve ser mais do que o fruto de um bom trabalho técnico. É necessário que ele seja encampado pela direção das organizações públicas envolvidas e responsáveis pela sua implementação. Essa argumentação busca responder a um problema de pesquisa que questiona os resultados concretos derivados da crescente influência de conceitos e ferramentas importados da prática gerencial privada para a gestão pública. Desta forma, cumpre-se o objetivo de demonstrar que a mera aplicação de recomendações técnicas, sem o endosso advindo da esfera política, não é capaz de tornar o planejamento mais efetivo na prática.

Nas seção seguinte, detalharemos brevemente a metodologia de pesquisa utilizada. Em seguida, na segunda seção, daremos um panorama sobre a emenda à Lei Orgânica que instituiu o PdM no município de São Paulo, e seu histórico como demanda

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

da sociedade civil. A terceira seção apresenta, em linhas gerais, o PPA, ressaltando seu caráter como instrumento geral de planejamento em âmbito municipal, e sua ênfase no aspecto orçamentário do planejamento. Importante destacar que esse caráter mais orçamentário do PPA, embora sugerido pela redação do art. 165, inciso III, § 1º da Constituição Federal de 1988, não é obrigatoriamente uma condição que limita seu uso como instrumento de planejamento para as diretrizes, objetivos e metas físicas da Administração municipal. Na seção 4, discutiremos as questões relativas à compatibilização desses instrumentos de planejamento e à fragmentação do planejamento municipal e de seu monitoramento no MSP, com consequências para o controle social. Por fim, a última seção apresentará algumas considerações finais a respeito do tema debatido e lançará algumas perguntas para continuidade de uma agenda de pesquisa que abarque a temática do planejamento em sua concepção mais ampla.

## **2. Metodologia de Pesquisa**

A metodologia do trabalho envolveu, além de uma revisão da literatura sobre a problemática do planejamento em políticas públicas, uma análise comparativa entre dois instrumentos de planejamento - o PPA e o PdM - tanto do ponto de vista de sua dimensão legal e normativa, quanto prática e de resultados alcançados. A revisão de literatura em questão buscou resgatar conceitos essenciais à discussão sobre planejamento governamental, aplicando-os à análise dos instrumentos e guiando a discussão sobre a sua implementação e os efeitos concretos em termos de políticas públicas.

O PdM e o PPA foram selecionados para compor o recorte da análise comparativa justamente por serem instrumentos que incorporam as características que se intencionou observar: enquanto o PPA materializa o imperativo legal do planejamento nos entes subnacionais a partir da vigência da Constituição de 1988, englobando a gestão governamental tanto do ponto de vista orçamentário quanto da execução de metas físicas; o PdM materializa a plataforma eleitoral - e, portanto, o direcionamento político - do(a) chefe do executivo. Há que se destacar ainda o domínio da linguagem técnica orçamentária: enquanto este é essencial para a elaboração e monitoramento do PPA, permanece em grande parte ausente ou aparece apenas de modo acessório na elaboração do PdM, já que o aspecto orçamentário de seu conteúdo precisa ser compatibilizado em instrumentos próprios, notadamente o próprio PPA.

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

Por conseguinte, uma vez estabelecido o recorte da análise comparativa, debruçou-se sobre o conteúdo dos documentos produzidos pelo MSP e seus impactos. Em primeiro lugar, a pesquisa trouxe uma análise dos resultados alcançados ao longo dos treze anos de vigência da emenda n.30 à Lei Orgânica do Município (LOM), que instituiu o PdM na cidade. Em seguida, a partir da análise das metas e resultados do último ciclo de planejamento materializado pelo PdM 2017-2020 observou-se a compatibilização de seu conteúdo - ou seja, como ele foi traduzido - no PPA 2018-2021. Tal comparação permitiu observar como ocorre, na prática, a fragmentação do planejamento municipal, não apenas no que tange à sua articulação com o aspecto orçamentário, mas também no quesito da integração entre diferentes instrumentos.

Por fim, os resultados obtidos a partir desta análise comparativa indicam que, diante dessa fragmentação, as diferentes gestões municipais vem demonstrando uma opção por priorizar o PdM, já que ele traduz de modo mais explícito suas prioridades à população e ao controle social. Além disso, fica evidente também que o planejamento governamental permanece como um conceito em disputa e que a dificuldade de articular o binômio planejamento-orçamento para além do que preconizam os marcos regulatórios tem sido constante ao longo do período analisado.

### **3. O Programa de Metas no município de São Paulo**

O Programa ou Plano de Metas da cidade de São Paulo foi uma reivindicação e uma conquista da sociedade civil organizada<sup>4</sup>, incorporada à LOM em 2008, por meio da emenda n. 30. O Artigo 69-A diz o seguinte:

**Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.**

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente

---

<sup>4</sup> Houve, nesse processo, o protagonismo da organização Rede Nossa São Paulo (RNSP), que organizou a mobilização em torno da aprovação da Lei de Metas e apresentou um projeto de lei à Câmara Municipal de São Paulo com as principais diretrizes e objetivos da proposta.

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo **promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais**, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

(...)

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

O objetivo dessa exigência legal foi o de organizar, de forma clara e transparente, as ações prioritárias da Prefeitura de São Paulo durante os quatro anos de mandato de cada Prefeito(a) eleito(a), além de buscar tornar vinculantes as propostas feitas durante as campanhas eleitorais. Assim, o PdM deve expressar os objetivos estratégicos da gestão por meio de um número limitado de metas, indicadores de monitoramento e iniciativas a serem implementadas por cada área da Administração Pública (saúde, educação, transporte, etc) e, naquilo que for possível, por região da cidade. Há também uma etapa participativa, que, no MSP, deve abranger um debate que envolva o recorte pelas 32 subprefeituras.

Na prática, o PdM deve funcionar como um grande pacto de transparência entre a prefeitura e a população, com participação ativa da sociedade e diálogo entre diferentes atores por meio de consultas e audiências públicas; e prestação de contas periódicas sobre as metas e objetivos concretos a serem cumpridos pelo governo local eleito. Ao final do quadriênio, o Executivo municipal também deve organizar diálogos com a sociedade civil para apresentar o balanço final das metas e dar devolutivas sobre os compromissos assumidos.

Segundo histórico mantido pela Rede Nossa São Paulo/Programa Cidades Sustentáveis, nesse período de pouco mais de uma década desde a emenda à Lei Orgânica, os diferentes governos municipais - gestão Kassab (2009-2012), gestão Haddad (2013-2016) e gestão Doria (2017-2020) - aplicaram metodologias diversas para a elaboração

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

do PdM. A gestão Kassab estabeleceu um conjunto de 223 metas, organizadas em 5 eixos temáticos, e atingiu um percentual de 55% de alcance das metas no período, de acordo com o balanço final divulgado. No entanto, destaca-se que o balanço oficial divulgou um "índice de eficácia" - de 81% - que englobava tanto as metas em andamento quanto as atingidas para compor esta avaliação<sup>5</sup>, evidenciando o desafio metodológico da implementação do instrumento naquele momento.

A gestão Haddad, por sua vez, estabeleceu 123 metas organizadas em três eixos, após um amplo processo participativo que envolveu o recebimento de mais de 10.000 propostas encaminhadas pela sociedade civil. Ao final do mandato, o número de metas finalizadas foi 66, um percentual de aproximadamente 53% de cumprimento. Destaca-se que, nesse momento, houve maior refinamento metodológico na elaboração do documento. As metas foram agrupadas em objetivos estratégicos e desmembradas em entregas e processos, facilitando o acompanhamento por parte da população. Também houve avanço na definição de indicadores baseados em conceitos reconhecidos por diversas áreas de Políticas Públicas. Além disso, a gestão Haddad também disponibilizou um portal próprio interativo para o acompanhamento das metas - o Planeja Sampa<sup>6</sup>, com a divulgação semestral da evolução dos indicadores das metas do PdM.

Por fim, a gestão Doria-Covas (2017-2020) apresentou um plano mais "enxuto", com 53 metas agrupadas em 5 eixos temáticos e recebeu 20.000 propostas da sociedade civil. Inicialmente, adotou-se a metodologia de estabelecimento de metas de impacto, desmembradas em projetos estratégicos compostos por linhas de ação, para as quais foram definidos indicadores próprios. Destaca-se, nesse processo, a contratação de consultorias<sup>7</sup> para definir e replicar metodologias de gerenciamento e monitoramento de projetos nas Secretarias da PMSP, o que não resultou, necessariamente, num índice de sucesso, já que o percentual de atingimento das metas foi de 43,5% até 2019<sup>8</sup>. Provavelmente esse

---

<sup>5</sup> Segundo avaliação da Rede Nossa São Paulo, com base no material disponível no portal da Secretaria de Governo Municipal da PMSP. <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa\\_de\\_metas\\_20132016/index.php](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20132016/index.php)>. Acesso em 7 de setembro de 2021.

<sup>6</sup> O portal foi utilizado também pela gestão João Doria, sendo desabilitado em 2019 após a revisão programática do PdM 2017-2020 coordenada por Bruno Covas, que assumiu a prefeitura após Doria se descompatibilizar do cargo para concorrer à eleição de governador do Estado de São Paulo.

<sup>7</sup> Em específico, destaca-se a contratação da consultoria McKinsey em 2017, uma doação de serviço recebida pelo então prefeito João Doria, e a Falconi, que prestou serviço relacionado à criação de um sistema automatizado para o monitoramento interno do PdM.

<sup>8</sup> Esse percentual de execução do PdM 2017-2020 foi apurado pela RNSP por meio de uma metodologia de cálculo que levou em consideração a média aritmética entre os resultados da gestão Doria e da gestão

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

percentual significativamente menor em comparação se deu devido à revisão programática do PdM apresentada em 2019 pelo ex-vice prefeito Bruno Covas, que materializou um plano bastante diferente do anterior, criando, na prática, dois planejamentos totalmente distintos para cada biênio da gestão, cada um guiado por uma metodologia própria.

O Guia para a Elaboração do Plano de Metas produzido pelo Programa Cidades Sustentáveis<sup>9</sup> destaca que cada prefeitura pode atualizar as metas ao longo dos quatro anos de governo, em função de eventualidades orçamentárias, de planejamento ou de gestão. De fato, deve haver alguma flexibilidade de ajuste e redimensionamento das metas, para que o planejamento não se torne um processo descolado da realidade urbana. Alterações no plano, porém, devem ser avaliadas cuidadosamente e realizadas de modo transparente, devendo, portanto, ser debatidas e pactuadas com a sociedade para evitar a descaracterização dos acordos previamente estabelecidos e a consequente perda de confiança na gestão.

No caso particular do PdM da gestão Covas-Doria, por exemplo, os órgãos de controle - tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Município - continuaram a cumprir seu papel nesse período, solicitando ao Executivo municipal esclarecimentos e informações gerais sobre os compromissos assumidos em 2017, o que criou dificuldades práticas para as Pastas da PMSP. Nesse sentido, há que se destacar negativamente a estratégia de revisão programática adotada, que vai no sentido oposto à própria finalidade do PdM, já que permitiu apresentar um plano totalmente diferente daquele pactuado com a população no início da gestão e da plataforma política eleita. Essa preocupação é bastante relevante ao se considerar o histórico da política municipal paulistana, e evidencia, mais uma vez, a preponderância do tempo da política sobre a técnica no dia-a-dia do planejamento governamental - mesmo a metodologia mais sofisticada, aplicada e trabalhada por consultorias reconhecidas, não garante a continuidade e efetividade do planejamento.

Recomenda-se ainda que a elaboração e/ou revisão de um plano de metas leve em consideração uma análise conjunta dos demais instrumentos de planejamento que

---

Covas a cada biênio, uma vez que o balanço final divulgado pela prefeitura considerou apenas as metas para o biênio 2019-2020. <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2021/03/17/balanco-plano-de-metas-gestao-doria-covas-2017-2020/>>. Acesso em 29 de setembro de 2021.

<sup>9</sup>Disponível em <[https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_Plano\\_de\\_Metas.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf)> Acesso em 6 de setembro de 2021.

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

atravessam a gestão pública, com destaque para o Plano Diretor e o Plano Plurianual (PPA) e para os planos setoriais existentes (Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Habitação, Plano de Saúde e Plano de Educação, entre outros). Com efeito, o artigo 137 da LOM, em seu § 9º e 10º, estipula que:

§ 9º. As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10º. As diretrizes do Programa de Metas **serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual** dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

No entanto, há todo um debate que aponta a necessidade de integração entre os diversos instrumentos de planejamento, inclusive no MSP. Embora tenha havido algum aprendizado ao longo desses 13 anos desde a emenda n.30 à LOM, muitos desafios à concretização de um planejamento integrado ainda permanecem, como discutiremos abaixo. A próxima seção abordará, em específico, o planejamento plurianual. Este recorte comparativo foi escolhido devido ao caráter geral e global do PPA que, no entanto, acabou se materializando em um instrumento de caráter mais orçamentário. Em que pese a dinâmica do planejamento orçamentário municipal no Brasil e seus problemas particulares, argumentamos que ele poderia se tornar um instrumento de integração muito mais robusto para o planejamento municipal. Este estudo, embora restrito à realidade do MSP, é bastante relevante, principalmente considerando que existem, atualmente, iniciativas articuladas em favor da instituição do Plano de Metas na esfera estadual (não apenas em São Paulo como também em Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e federal (PCS, 2021).

#### **4. Principais instrumentos de planejamento em âmbito municipal: o PPA**

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os entes da Federação devem elaborar, a cada quatro anos, um Plano Plurianual (o PPA), compreendendo as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública de forma geral, para os investimentos que desejam realizar, e para os programas de duração continuada a serem mantidos ou implantados. O PPA é, então (ao menos formalmente), o principal instrumento de planejamento público para orientação estratégica e estabelecimento de prioridades da Administração Pública, dando transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos. Assim, ele deverá conter o conjunto de

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

projetos e atividades a serem realizados no período de quatro anos que compreende, a contar do segundo ano de mandato do chefe do Executivo até o final do primeiro ano do mandato subsequente. O estabelecimento dessa periodicidade visa garantir a continuidade de ações de um governo para outro, mantendo as prioridades já assumidas por cada gestão, bem como proporcionar à sociedade uma visão global das intenções de ação da Administração Municipal. Ao instituir o PPA, a intenção do legislador constituinte era a de tornar o planejamento governamental função contínua da ação do Estado e não opção do governante (PAULO, 2014).

Assim, o PPA deverá ser entregue à Câmara Municipal até 30 de setembro do primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, são derivadas do PPA e estabelecem as metas e prioridades da Administração anualmente, inclusive para as receitas de capital; e prevêm o montante a ser alocado - a despesa orçamentária - para cada projeto ou atividade naquele exercício, respectivamente. Portanto, o PPA ocupa a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo, enquanto a LDO deve conectar a elaboração do orçamento nos termos estabelecidos por aquele instrumento, identificando as prioridades do exercício subsequente; e a LOA prevê as receitas e fixa as despesas para cada exercício, perseguindo a eficiência do gasto e atualizando o planejamento de modo mais específico, traduzindo as atividades do Executivo municipal em ações orçamentárias.

Nesse contexto, é importante esclarecer o conceito de despesa orçamentária: trata-se de qualquer transação que dependa de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. As despesas orçamentárias especificadas no PPA e também na LOA respondem à lógica da classificação por Funções e Programas, compondo a estrutura funcional-programática por meio da qual os instrumentos orçamentários são organizados. Esse tipo de classificação organiza as despesas públicas em Funções, Programas e Ações, como estabelecido na Portaria MOG nº 42/1999. A classificação funcional se propõe a explicitar as áreas "em que" as despesas estão sendo realizadas (ex.: função saúde, identificada pelo n.10 na dotação orçamentária), enquanto a classificação programática identifica os objetivos, isto é, "para que" as despesas estão sendo efetivadas. As ações, por sua vez, podem ser classificadas entre Projetos e Atividades. Destacamos ainda que o uso dos termos "Programas", "Ações", "Projetos" e "Atividades" nessa seção indicam estritamente as classificações orçamentárias

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

correspondentes, não se confundindo com as ações e metas do PdM, ainda que, para se concretizar, estas deverão estar contempladas pelas Ações Orçamentárias, traduzidas em dotações orçamentárias correspondentes.

Para fins de organização das peças de planejamento orçamentário, os Programas configuram um conjunto de ações articuladas para o alcance de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade<sup>10</sup>. A partir dos programas, são relacionadas ações sob a forma de Atividades, Projetos ou Operações Especiais, especificando os respectivos valores e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. No PPA 2018-2021 do MSP, por exemplo, a Secretaria de Saúde possuía apenas um programa finalístico, o Programa 3003 - “Ações e serviços da saúde”, cujo objetivo foi definido como “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ampliar o acesso e reduzir a fila de espera dos equipamentos de saúde”. Relacionados a este Programa, constavam Atividades e Projetos necessários à prestação de serviços de saúde para a população da cidade.

Ainda sobre a classificação da despesa orçamentária em Programas (Classificação por Estrutura Programática), destaca-se que toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

As Ações, relacionadas aos Programas na estrutura dos instrumentos orçamentários, por sua vez, são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo do Programa em questão. As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como Atividades, Projetos ou Operações Especiais. Atividades são instrumentos de programação utilizados para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo

---

<sup>10</sup> A metodologia de organização do PPA em programas, estruturados como módulos entre planejamento e orçamento e como aglutinadores das ações do governo em torno da contribuição para um objetivo comum se iniciou na ocasião da elaboração do PPA 2000-2003 em âmbito federal (PEREIRA, 2019).

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

contínuo e permanente no tempo, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção de uma ação de Governo. Exemplo: Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde é uma atividade. Projeto é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Por exemplo, a Implantação da rede nacional de bancos de leite humano é um projeto. Por fim, operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, e das quais não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Como exemplo, demonstramos no Quadro 1 a estrutura de uma dotação orçamentária<sup>11</sup>, constante no PPA 2018-2021<sup>12</sup> do MSP:

**Quadro 01:** Estrutura da dotação orçamentária até o nível Projeto/Atividade

Dotação orçamentária	84.10.10.301.3003.1508
Órgão	84.10. Fundo Municipal de Saúde
Função	10. Função Saúde
Subfunção	301. Atenção Básica
Programa	3003. Ações e Serviços em Saúde
Projeto	1508. Construção de Unidade Básica de Saúde (UBS)

Fonte de dados: PPA 2018-2021 do Município de São Paulo. Elaboração própria.

O PPA, ao organizar-se pela lógica funcional-programática que determina a formatação das dotações orçamentárias, acabou tomando, na prática, um caráter mais orçamentário e menos estratégico frente aos demais instrumentos de planejamento gerais e setoriais. No entanto, em tese, ele dialoga não apenas com o orçamento, mas também com a gestão, planejamento e controle. Porém, tanto no MSP quanto em âmbito federal, o PPA vem apresentando um detalhamento igual ao do orçamento, de tal sorte que passou

<sup>11</sup>Para uma visão mais completa sobre a construção dos instrumentos de planejamento orçamentário e estrutura das dotações orçamentárias, é possível consultar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), disponível em <[Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público \(MCASP\) - 2021 11 08 — Tesouro Transparente](#)>. Acesso em 17 de setembro de 2021. Além da classificação em Projeto/Atividade/Operação especial, é possível ainda identificar os códigos de categoria econômica, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

<sup>12</sup> As peças orçamentárias do MSP podem ser consultadas no site da Secretaria Municipal da Fazenda: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/index.php>>.

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

a ter uma natureza de orçamento plurianual ao invés de plano (SANTOS; VENTURA; NETO, 2015). Apesar do comando constitucional claro, as metas do governo (e não as puramente orçamentárias) não são facilmente identificáveis no PPA.

A estruturação do PPA em torno do conceito do Programa, determinada pela superveniência do Decreto Federal n. 2.829/1988 simbolizou um esforço pela implementação do orçamento-programa no país. O objetivo era associar explicitamente os recursos orçamentários alocados para a obtenção do bem ou serviço entregue à sociedade, conferindo transparência e eficiência às ações governamentais. Formalmente, o Programa deveria explicitar a relação entre o plano e orçamento, no entanto, o alinhamento forçado entre a estrutura do PPA e da LOA acabou fazendo com que a dimensão tático-operacional do plano passasse a ser muito semelhante à do orçamento, perdendo-se uma importante dimensão estratégica do planejamento e de seu monitoramento e controle. Apesar de seu papel como importante orientador das peças orçamentárias, mesmo após 30 anos, o PPA ainda não foi plenamente reconhecido como um instrumento efetivo de planejamento e gestão estratégica, nem em âmbito federal e nem em âmbito municipal. As escolhas metodológicas feitas ao longo desses anos para sua elaboração também contribuíram para afastá-lo de seu propósito de integrar o planejamento à execução das políticas públicas. Em alguns casos, outros instrumentos - como é o caso do PdM em São Paulo - acabaram por preencher esta lacuna.

Assim, argumenta-se que, por meio de sua ênfase na dimensão orçamentária, o PPA foi assumindo um papel meramente formal de planejamento, tornando-se incapaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo (SANTOS, 2011). Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do plano tem sido concentrado nas unidades setoriais responsáveis pela gestão orçamentária. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao plano, instrumento que deveria contribuir para resgatar a função estatal de planejamento.

Diante deste panorama e considerando as limitações e debates que cercam o conceito de planejamento governamental, discutiremos, na seção abaixo, alguns desafios à integração dos instrumentos de planejamento municipais - o PdM e o PPA - no MSP.

##### **5. Os desafios a um planejamento integrado: resultados e discussões**

Para além da discussão sobre as limitações à integração entre as dimensões de planejamento estratégico e orçamentário no PPA, é preciso considerar também os

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

desafios inerentes à integração entre diferentes instrumentos de planejamento governamental. No MSP, além dos diversos planos setoriais<sup>13</sup>, o PdM tem importante papel na definição das prioridades de governo. Considerando a temporalidade exigida para sua elaboração - o PdM deve ser entregue em até 90 dias após a posse do chefe do Executivo - é razoável afirmar que as prioridades do PdM acabam orientando a elaboração do PPA (que deverá ser entregue à Câmara até o final de setembro do primeiro ano de mandato). Como se pode observar no Quadro 2, a periodicidade do PPA coincide, em partes, com a periodicidade do PdM:

**Quadro 02: Correlação temporal dos instrumentos de planejamento**

Correlação Temporal/ano	2021	2022	2023	2024	2025
Mandato do Prefeito	Cyan				
1.PdM	Blue				
2.PPA		Red			
2a. LDO	Light Green				
2b. LOA	Pink	Pink	Pink	Pink	Pink

Fonte de dados: Elaboração própria.

Podemos verificar mais concretamente esta dinâmica entre PPA e PdM ao analisar os documentos públicos que orientaram o ciclo de planejamento nos intervalos de 2017-2020 e 2018-2021 na MSP. O texto da exposição de motivos do PPA 2018-2020, inclusive, afirma o seguinte:

(...) Apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, o Programa de Metas e PPA devem guardar a máxima coerência. Com isso, o Programa de Metas passou a estar contido no PPA e funcionar como uma mola das ações orçamentárias em geral, face ao seu caráter de prioridade absoluta estabelecido pela gestão.

Nesse sentido, a busca pela integração destes instrumentos, ainda que limitada, não deixou de ser uma estratégia para o fortalecimento do PPA enquanto elemento central

<sup>13</sup>Além dos planos setoriais de comando federal - como o Plano Municipal de Saúde, de Educação, de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros; a PMSP estabeleceu também outros instrumentos próprios, como é o caso da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, fruto da municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Destacamos também o Plano de Ação de Governo Aberto, fruto de um compromisso da PMSP com uma organização internacional, a OGP - Open Government Partnership.

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

para a tomada de decisão do Executivo, para além da alocação de investimentos e ordenamento dos gastos em geral. Durante o ciclo 2018-2021, a PMSP realizou esforços para compatibilização do PPA, que envolveu, primeiramente, a revisão geral dos Programas e das ações orçamentárias (Projetos e Atividades) que foram utilizados nos PPA anteriores. Ademais, buscou-se vincular, quando cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, de modo a viabilizar um monitoramento integrado e global. Também houve esforço para estabelecer métricas adequadas para o monitoramento e acompanhamento da evolução dos indicadores, compatibilizando, sempre que necessário, os indicadores do PdM com os indicadores de Programas no âmbito do PPA 2018-2021, buscando evitar sobreposições e redundâncias.

No entanto, nem sempre essa compatibilização pôde ser feita de modo automático e/ou intuitivo. Apesar da tentativa de explicitar a correspondência entre os Programas do PPA e as Metas do PdM, o uso de metodologias distintas para a elaboração dos dois instrumentos naturalmente impôs limitações e constrangimentos. Em 2017, a gestão Doria-Covas estabeleceu a adoção de metas de impacto para o PdM, às quais estariam ligados projetos estratégicos (em muitos casos, mais de um projeto por meta) compostos, por sua vez, por diversas linhas de ação. Assim, o PPA buscou conter tanto as metas como os projetos estratégicos e linhas de ação. O vínculo pelo nível de Programa acabou, portanto, por agregar diversas ações além das metas propriamente. O exemplo do Quadro 3, referente à área da Saúde, explicita a correspondência entre o PdM e o principal Programa executado pela SMS:

**Quadro 03:** Interligação entre Programa de Metas 2017-2020 e PPA 2018-2021

<b>Programa de Metas 2017-2020 - Metas</b>	<b>Programa de Metas 2017-2020 - Projetos Estratégicos</b>	<b>PPA 2018-2021 - Programação</b>
<p><u>Meta 1:</u> Aumentar a cobertura da Atenção Básica à Saúde para 70% na cidade de São Paulo.</p> <p><u>Meta 2:</u> Reduzir em 5% (7 óbitos prematuros em 100.000 residentes) a taxa de mortalidade precoce por Doenças Crônicas Não</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Projeto Viva a Criança</li><li>● Projeto Vida Urgente</li><li>● Projeto Amplia Saúde</li><li>● Projeto Viver Mais e Melhor</li><li>● Projeto Qualifica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Programa 3003 - Ações e Serviços da Saúde</li></ul>

**Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo**

<p>Transmissíveis selecionadas, contribuindo para o aumento de expectativa de vida saudável</p> <p><u>Meta 3:</u> Certificar 75% (630) dos estabelecimentos municipais de saúde conforme critérios de qualidade, humanização e segurança do paciente.</p> <p><u>Meta 4:</u> Reduzir o tempo médio de espera para exames prioritários para 30 dias na cidade de São Paulo.</p> <p><u>Meta 5:</u> Diminuir a taxa de mortalidade infantil em 5% (0,6 óbitos em 1.000 residentes) na cidade de São Paulo, priorizando regiões com as maiores taxas.</p>	<p>Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Projeto Acelera Saúde</li> <li>● Projeto Saúde Digital</li> <li>● Projeto Cidade Amiga do Idoso</li> </ul>	
--	--	--

**Fonte de dados:** Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura Municipal de São Paulo. 2018; Secretaria Municipal de Governo. Elaboração Própria.

Como é possível observar, o Programa 3003 - Ações e Serviços da Saúde acabou abarcando uma série de metas e projetos, tornando difícil, na prática, rastrear as despesas orçamentárias associadas especificamente a cada uma das ações do PdM 2017-2020. Para 2018, por exemplo, previu-se um montante de R\$ 6.743.166.988,00 (SF, 2017) a ser alocado na rubrica do Programa 3003. Apesar de ser possível, por meio de uma análise mais qualificada, observar a previsão orçamentária pulverizada nos códigos de Atividades e Projetos no documento, trata-se de um exercício que demanda conhecimentos específicos, tornando a tarefa bastante complexa para qualquer cidadão e mesmo para os integrantes da Administração. Soma-se a essa complexidade a possibilidade de repactuação do PdM após dois anos de mandato. Conforme demonstramos na seção I, foi precisamente o que ocorreu em 2019, quando o ex-vice prefeito Bruno Covas assumiu a PMSP. Na ocasião, outras metas foram estabelecidas, sob nova metodologia que suprimiu a organização por Projetos e linhas de ação, tornando o processo de monitoramento do PPA entre 2019 e 2020, na melhor das hipóteses, um tanto quanto irracional.

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

Em que pese a escolha metodológica pelas metas finalísticas em 2017, naturalmente de correspondência menos óbvia com o ciclo orçamentário, fica evidente que o agrupamento por Programa foi insuficiente para estruturar uma integração completa entre os instrumentos. Nesse sentido, também é necessário enfatizar a separação da competência de elaboração dos principais instrumentos de planejamento do MSP: enquanto o processo de construção e acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020 foi de responsabilidade da Secretaria Municipal de Gestão (atualmente, é de competência da Secretaria de Governo Municipal)<sup>14</sup>, a elaboração do Plano Plurianual fica a cargo da Secretaria da Fazenda. A falta e/ou falhas de articulação entre as Pastas se refletiu na adoção de metodologias de planejamento e monitoramento distintas e pouco compatíveis.

De qualquer forma, fica também evidente a operacionalização do PdM enquanto elemento de incorporação da dimensão estratégica ao PPA em São Paulo, buscando transcender a lógica puramente orçamentária e promovendo a integração entre os dois instrumentos. No entanto, os resultados concretos deste esforço de integração também têm consequências para a fragmentação do planejamento, ao criarem uma dinâmica de entendimento complexo e um tanto quanto inacessível do ponto de vista da transparência e da rastreabilidade das ações e despesas orçamentárias. Na prática, o monitoramento do PdM e do PPA na PMSP acaba sendo feito separadamente, gerando sobreposição de comandos - uma vez que as competências de planejamento estratégico e orçamentário estão fragmentadas em diferentes unidades - e também de conteúdo, apesar dos recentes avanços de compatibilização dos instrumentos.

## **6. Considerações finais**

Este trabalho buscou abordar, de forma ampla, os desafios do planejamento municipal, por meio da observação de instrumentos específicos utilizados no MSP. A partir da análise comparativa desenvolvida, observou-se que o PdM tem desempenhado o papel de orientador mais estratégico para o planejamento no MSP, o que se reflete em

---

<sup>14</sup> Atualmente, a competência para elaboração e acompanhamento do PPA no âmbito do MSP é da Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) da Secretaria da Fazenda (SF), nos termos do Decreto nº 56.764/2016. Até 2015, no entanto, a COPLAN era vinculada à antiga Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA), organizada pelo Decreto nº 51.820/2010, que tinha a responsabilidade de elaborar tanto o Programa de Metas quanto o Plano Plurianual. O desmembramento da SEMPLA, então, materializou a separação entre planejamento e orçamento na PMSP.

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

sua precedência e sobreposição com o PPA. Apesar dos avanços relevantes em direção a uma maior compatibilização entre esses dois instrumentos de planejamento, no entanto, as dimensões estratégica e orçamentária ainda se encontram bastante fragmentadas, gerando dificuldades práticas para a administração.

Demonstramos que o PdM teve sua própria concepção ligada ao mandato eletivo, adquirindo, devido a este caráter mais político, certa prioridade em relação ao PPA. Afinal, trata-se de um documento que traduz as prioridades da gestão eleita, trazendo implícita a sua visão sobre quais objetivos a execução das políticas públicas deve servir, ainda que se utilize de técnicas e metodologias próprias para sua elaboração e acompanhamento. De acordo com a emenda n.30 à LOM detalhada na seção I, o PdM se estabelece como um pacto de transparência com a sociedade civil para o período do mandato, ainda que o dispositivo legal não impeça o governante de reformulá-lo de forma mais ou menos livre, como foi o caso da repactuação de 2019 conduzida por Bruno Covas. Por conta de seu caráter inerentemente político, argumentamos que o PdM acabou por materializar a dimensão mais estratégica do planejamento no âmbito municipal em São Paulo, preenchendo um espaço conceitual do qual o PPA não conseguiu dar conta.

Na seção II, apresentamos a normatização que estabeleceu o PPA como principal instrumento de planejamento público para orientação estratégica da Administração Pública, ao menos em âmbito formal. Apresentamos também a estrutura funcional-programática por meio da qual o PPA passou a ser organizado desde 2003, estrutura esta que materializou uma linguagem técnica muito específica, e que acabou contribuindo para reforçar seu aspecto orçamentário. A figura do Programa deveria explicitar a relação entre planejamento e orçamento, mas, na prática, acabou fazendo com que a organização do PPA e da LOA fossem muito semelhantes, dando ao PPA um aspecto de orçamento de médio prazo e tornando mais difícil identificar as prioridades governamentais na peça. Argumentou-se que esta ênfase na dimensão orçamentária criou uma lacuna de planejamento que, no MSP, foi preenchida pelo PdM.

Na seção III, por fim, demonstramos como tem se dado, na PMSp, os esforços de compatibilização entre o PdM e PPA, observando o caso do PdM 2017-2020 e do PPA 2018-2020. Ficam evidentes, neste momento, as limitações de correspondência entre os Programas do PPA e as metas e ações do PdM. Além disso, chama também atenção o fato de que a previsão legal de repactuação do PdM na metade do mandato pode gerar desafios

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

adicionais à essa compatibilização, especialmente no que tange ao monitoramento das atividades governamentais, uma vez que há espaço para o governante modificar a metodologia do plano e até mesmo o conteúdo de sua plataforma política. Mesmo assim, conclui-se que, ainda que com limitações, o PdM tem sido um elemento de incorporação da dimensão mais estratégica ao PPA, buscando traduzir as prioridades de governo na linguagem orçamentária. Neste processo, integração e fragmentação acabam marcando as dimensões de planejamento e monitoramento, respectivamente.

Em suma, o trabalho buscou contribuir com o debate sobre planejamento governamental em âmbito municipal, especialmente no que tange às limitações das definições e conceitos geralmente vinculados às teorias da administração. Há que se destacar ainda as limitações da pesquisa, uma vez que ela se debruçou apenas sobre o cenário da cidade de São Paulo e, especificamente, sobre o último ciclo de planejamento completado em 2021. As restrições de espaço e conteúdo, por sua vez, fizeram com que o exemplo do Quadro 3 se limitasse apenas às metas da Saúde documentadas no PdM 2017-2020. No entanto, essa exemplificação tem potencial de ser ampliada para outras metas e áreas, o que encorajamos outros pesquisadores a fazer.

Ainda que as técnicas e metodologias de planejamento e gestão sejam importantes, a conclusão indica que o centro do debate sobre planejamento governamental deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações (SANTOS, 2011). Enfatizou-se, desta forma, o caráter indissociavelmente político do planejamento em todas as suas dimensões, inclusive a orçamentária. Diante desta constatação, infere-se que a importação de ferramentas gerenciais sofisticadas e consagradas pela prática gerencial privada é insuficiente e inadequada para a resolução dos problemas clássicos do planejamento governamental, com destaque para a fragmentação de metas e objetivos e as limitações de eficácia e efetividade.

Finalmente, cabe ainda destacar que o planejamento governamental é um conceito em disputa e, cada forma de explicá-lo pode estar relacionada a uma maneira de criar o próprio objeto à luz da conveniência das áreas específicas (IDEM). Nesse sentido, compreender as motivações que levam diferentes grupos a defenderem o que se entende por planejamento governamental remete, portanto, à configuração de interesses

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

particulares destes grupos. Além disso, a disputa pelo conceito de planejamento também reflete a dicotomia clássica da relação entre política e burocracia. Uma análise que considere estes outros aspectos, relacionando-os à integração/fragmentação dos diferentes instrumentos de planejamento, pode constituir uma agenda de pesquisa futura promissora.

**Referencias**

Cardoso Jr. (2011). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 4. IPEA. Brasília.

Cardoso Jr., José Celso Pereira; Santos, Eugênio A. Vilela dos. (2015). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. IPEA. Brasília.

De Toni, Jackson. (2021) Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Caderno Enap, 84.

Lima, Luciana Leite, et. al.(2020) Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, 18 (2), Abr-Jun.

Paulo, Luiz Fernando Arantes. (2014) O PPA como instrumento de planejamento e gestão. *Revista do Serviço Público*, 61 (2), 171-187.

Programa Cidades Sustentáveis (PCS).(sem data) Guia para Elaboração do Plano de Metas. Recuperado de [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_Plano\\_de\\_Metas.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf).

Santos, Eugênio A. V. (2011). O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA.

Santos, Eugênio; Ventura, Otávio; Neto, Rafael. (2015) As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. In.: CARDOSO JR, José Celso; DOS SANTOS, Eugênio Vila O. (Orgs). *PPA 2012-2015 – Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática*. Brasília: IPEA.

SÃO PAULO. (Sem data) Secretaria da Fazenda. Plano Plurianual 2018-2021. Recuperado de: [http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018\\_2021/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos.pdf](http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos.pdf).

SÃO PAULO. (2017) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas 2017-2021. Julho de 2017. Recuperado de [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa\\_de\\_metas/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas/).

**Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo***

SÃO PAULO. (sem data) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas - Revisão Programática 2019/2020. Recuperado de [https://www.academia.edu/15655596/PPA\\_2012\\_2015\\_Experimentalismo\\_Institucional\\_e\\_Resist%C3%Aancia\\_Burocr%C3%A1tica?from=cover\\_page](https://www.academia.edu/15655596/PPA_2012_2015_Experimentalismo_Institucional_e_Resist%C3%Aancia_Burocr%C3%A1tica?from=cover_page).

SÃO PAULO. (2021) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas 2021-2024. Julho de 2021. Recuperado de: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>.

SÃO PAULO. (2021). Secretaria Municipal da Saúde. Guia para a Elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025. Recuperado de <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/18082021\\_Guia\\_elaboracao\\_PMS\\_2022\\_2025\\_Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/18082021_Guia_elaboracao_PMS_2022_2025_Final.pdf)>

# Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal

*Desafíos de la articulación intersectorial en la atención a usuarios de drogas en el Distrito Federal*

Luiza Rosa<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.55288]

Recebido em: 17/09/2020

Aprovado em: 01/06/2022

**Resumo:** Esta pesquisa dedica-se ao estudo do papel de articulação do Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas em uma rede intersetorial. Aqui buscou-se explorar a realidade de um problema complexo e suas múltiplas faces para seu enfrentamento, a partir da gestão intersetorial de serviços, com atores multidisciplinares da Rede de Atenção Psicossocial. O objetivo do texto voltou-se para a verificação do papel articulador de um CAPS AD, juntamente com seus possíveis limites e desafios para atuação. Essa verificação se deu por meio da análise dos discursos profissionais e gestoras de CAPS AD no DF. Na análise empírica, examinou-se o arranjo intersetorial da RAPS e a atuação das Burocratas de Médio Escalão – BMEs - para a promoção da articulação, verificando sua rotina de trabalho, capacitação e relacionamentos verticais e horizontais. Foram encontradas algumas lacunas para a efetivação de uma rede articulada, como a falha na comunicação entre atores da RAPS, dessemelhança do arranjo inicialmente proposto com o implementado e ausência de noções e práticas compartilhadas entre os equipamentos da rede. Para além dos limites e desafios encontrados, a pesquisa busca poder contribuir para futuros estudos que se dediquem ao aprimoramento da materialização da RAPS.

**Palavras-chave:** Articulação; Intersetorialidade; RAPS; CAPS AD.

**Resumen:** Esta investigación está dedicada al estudio del papel de articulación del Centro de Atención Psicossocial de Alcohol y Otras Drogas en una red intersectorial. Aquí se buscó explorar la realidad de un problema complejo y sus múltiples caras para afrontarlo, desde la gestión intersectorial de los servicios, con actores multidisciplinares de la Red de Atención Psicossocial. El objetivo del texto giraba en torno a la verificación del papel articulador de un CAPS AD, junto con sus posibles límites y retos para actuar. Esta

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasília (IPEA-DF). E-mail: [luizaluzrosa@gmail.com](mailto:luizaluzrosa@gmail.com).

**Rosa. Desafios da articulação intersectorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

verificación se produjo a través del análisis de los discursos de los profesionales y gestores de los CAPS AD en el Distrito Federal. En el análisis empírico, se examinó el ordenamiento intersectorial de la RAPS y la actuación de los Burócratas de Nivel Medio - BME - para la promoción de la articulación, verificando su rutina de trabajo, capacitación y relaciones verticales y horizontales. Se encontraron algunas lagunas para la eficacia de una red articulada, como el fracaso en la comunicación entre los actores de la RAPS, la disimilitud del acuerdo inicialmente propuesto con el implementado y la ausencia de nociones y prácticas compartidas entre los equipos de la red. Más allá de los límites y desafíos encontrados, la investigación pretende contribuir a futuros estudios dedicados a mejorar la materialización del RAPS.

**Palabras claves:** Articulación; Intersectorialidad; RAPS; CAPS AD.

## **1. Introdução**

A atenção às pessoas que sofrem de transtornos mentais e são usuárias problemáticas de substâncias psicoativas, começa a ganhar visibilidade e a sofrer ações positivas, juntamente com a Lei Federal 10.216/01, responsável por atribuir ao Estado o compromisso de incentivar o desenvolvimento de estratégias promotoras da reinserção do indivíduo na sociedade, além de desenvolver ações de forma integral e de base comunitária, alterando o modelo centrado na atenção hospitalar, na internação e abstinência.

Somando-se ao marco legal da Lei 10.216/01, o Ministério da Saúde fez a publicação de duas portarias visando elevar o nível de assistência para o público usuário: a Portaria GM/336 de 19 de fevereiro de 2002 e a Portaria SAS/189 de março de 2002, as quais regulamentam a consolidação de Centros de Atenção Psicossocial e a instalação de uma rede de serviços extra-hospitalares que atendam a pacientes em sofrimento mental decorrentes do uso abusivo de álcool e outras drogas (Brasil, 2003).

Uma das primeiras Redes de Atenção à Saúde (RAS) desenvolvidas para garantir integralidade no atendimento dos serviços de saúde foi a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). As RAS são redes que investem na linguagem horizontal entre os serviços que a compõem, voltadas para a atenção básica ao indivíduo, observando todas as áreas que o envolvem em sua vida, desde o território em que vive até as necessidades clínicas e sociais que possui. A instituição da RAPS se deu por meio da Portaria nº 3088 de 23 de dezembro de 2011, “cuja finalidade é a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)” (Brasil, 2011).

***Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

Tal como preconizado pela referida Portaria, a integralidade do cuidado na RAPS deriva da articulação de diferentes dispositivos e serviços, que podem ser agrupados a partir dos seguintes componentes: Atenção Básica em Saúde; Atenção Psicossocial Estratégica; Atenção de Urgência e Emergência; Atenção Hospitalar; Estratégias de Desinstitucionalização; Estratégias de Reabilitação Psicossocial; e Atenção Residencial de Caráter Transitório. As articulações entre os dispositivos e serviços associados a estes componentes devem ser organizadas em cada área de abrangência nos territórios, de acordo com princípios que garantam qualidade no atendimento ao usuário.

O trabalho em rede dos serviços de atenção é importante na medida em que são encontrados problemas complexos que exigem a ação integrada de diversos setores, entre eles o da saúde, assistência social, educação, emprego e outros. Porém, a produção e a manutenção dessas ações integradas são um enorme desafio para os agentes envolvidos. Assim, mesmo que apresente potencialidades importantes, a oferta de serviços públicos por meio de redes de serviços articulados enfrenta dificuldades inerentes a esse tipo de relação, visto que requer o empenho conjunto de atores que possuem ideias e práticas distintas (Bichir & Canato, 2019).

Para a análise sobre as práticas e limites da RAPS, será verificada a capacidade dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas – CAPS AD de atuarem como articuladores desse sistema. A compreensão da atuação e do papel do CAPS AD na RAPS será possível mediante uma análise focada nos sete CAPS AD existentes no Distrito Federal. Ademais, haverá uma busca pelos principais desafios para atuação do CAPS AD dentro dessa rede por meio da perspectiva de atores relevantes para o processo, as gerentes das unidades e demais profissionais, além da busca pelas estratégias de enfrentamento dessas barreiras e dificuldades de articulação. Para a verificação do objeto principal, buscar-se-á descrever o cotidiano de um CAPS AD; investigar como ocorrem as relações interinstitucionais dos CAPS AD na RAPS; identificar os principais limites e desafios para atuação e articulação do equipamento, além de buscar os meios pelos quais eles vêm sendo enfrentados.

Após essa introdução, apresenta-se os métodos de pesquisa empregados. Em seguida, expõe-se o referencial teórico em torno das ideias de intersetorialidade, arranjos institucionais de implementação e atuação de burocratas de médio escalão (BME). Tais conceitos orientarão a análise empírica, em que será verificado, a partir da ótica das gerentes, os limites e desafios da ação conjunta na RAPS no DF, a partir das tentativas de

***Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

articulação promovidas pelos CAPS AD. O texto se encerra com as considerações finais, dedicadas à reflexão sobre a importância da atuação da burocracia de médio escalão na gestão de serviços em rede.

## **2. Metodologia**

Para entender a atuação do CAPS AD na articulação da RAPS juntamente com seus possíveis desafios estratégicos, será utilizada uma abordagem de investigação com base qualitativa. A estratégia de pesquisa concentra-se na análise de discursos de gestoras e profissionais dos 7 CAPS AD em operação no Distrito Federal, a partir de 48 entrevistas realizadas entre junho de 2018 e 2019.

Os discursos das gestoras e profissionais se construíram a partir de respostas a um roteiro semiestruturado, constituído por perguntas que possibilitaram a verificação da percepção e opinião que cada um tem sobre o serviço desenvolvido no CAPS AD, sobre as articulações em rede e sobre os desafios associados aos relacionamentos com atores de múltiplos setores. O tratamento desse material se apoiou na ferramenta de análise qualitativa ATLAS.ti, que permite a sistematização de grandes massas de textos em códigos relevantes para a construção da análise. Para esta análise qualitativa das entrevistas com gerentes e profissionais<sup>2</sup> de CAPS AD, foi feita a codificação de termos relacionados aos conceitos-chave sobre relacionamento em rede e intersetorialidade<sup>3</sup>, conforme os seguintes passos. Primeiro, foi feita a codificação primária referente aos trechos relacionados com as interações em rede, por meio da identificação de menções a termos como “interação”, “rede”, “articulação”, “encaminhamento”, etc. Após a primeira codificação geral, procedeu-se com o refinamento e separação em novos códigos mais específicos, relativos a: equipamentos e serviços que fazem parte da rede, tipos de redes mencionadas nas entrevistas<sup>4</sup>, dificuldades relacionadas às interações, encaminhamentos realizados entre os equipamentos, potencial que a rede possui para articular os serviços, e a rede como parte das atividades cotidianas do CAPS AD e dos profissionais. Os resultados desse processo de codificação foram interpretados a partir das categorias

---

<sup>2</sup> Entre as (os) profissionais estão: médicxs, psicólogxs, terapeutas ocupacionais, enfermeirxs, técnicxs de enfermagem, assistentes sociais e farmacêuticxs.

<sup>3</sup> Termos como “intersetorialidade”, “rede”, “encaminhamento”, “RAPS” e outros. Nas entrevistas, essas palavras geralmente aparecem nos contextos em que são debatidos os temas sobre as interações dos CAPS AD com os demais serviços/equipamentos da RAPS, como será visto adiante na análise dos dados.

<sup>4</sup> Por exemplo, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Atenção à Saúde, redes territoriais e as demais redes eventualmente mencionadas pelos profissionais.

analíticas apresentadas no referencial teórico (a seguir), como intersetorialidade, arranjos institucionais e a atuação de burocratas de médio escalão.

### **3. Intersetorialidade na gestão de políticas públicas**

Um problema passa a ser concebido como complexo – e assim se diferencia de um “problema comum” – à medida que o seu entendimento “envolve múltiplas causas e dinâmicas internas que não podem ser assumidas como lineares e têm muitas consequências negativas para a sociedade se não forem endereçadas propriamente”. (Peters, 2017, p. 385, tradução própria). Os problemas complexos impõem importantes desafios para a administração pública, cuja atuação tradicional se organiza em termos de respostas setorializadas e compartimentadas. Tal como apontam Brugué, Canal e Paya (2015), com frequência, diante da complexidade de determinados problemas tem-se por contraste a simplicidade das ações administrativas. O enfrentamento desses problemas complexos exige estratégias mais sofisticadas, ações multidimensionais e coordenadas entre atores e setores para fazer frente às transformações e demandas sociais emergentes (Cunill-Grau, 2016).

A temática da saúde mental e do uso problemático de substâncias psicoativas é um caso típico de problema complexo, pois requer ultrapassar o olhar restrito a campos específicos mirando para respostas que levem em consideração a integralidade do indivíduo e as múltiplas causas das situações de sofrimento. Desse modo:

A intersetorialidade quando aplicada à formulação e implementação de políticas pode desenvolver-se por meio de uma reorganização administrativa, ou através do uso de estratégias de gestão integradas, baseadas no território, população ou na família (Cunill-Grau, 2005, p. 6, tradução própria).

Assumir a intersetorialidade significa buscar comunicações e articulações para além de um mesmo setor ou área de conhecimento e atuação, para além de um mesmo nível de governo e para além do centralismo administrativo e institucional. Existem muitos estudos dedicados à tentativa de explicar o conceito da intersetorialidade. Nas palavras de Bronzo (2007):

Grande parte da literatura salienta basicamente o mesmo conjunto de questões: a estratégia da intersetorialidade pode permitir maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas. Permite, sobretudo, uma resposta integral e, dessa forma, mais adequada e pertinente aos problemas identificados (Bronzo, 2007, p.16).

A partir de uma análise documental a respeito das várias formas de definição dos conceitos de transversalidade e intersetorialidade, Marcondes, Sandim e Diniz (2018) obtêm algumas informações relevantes para a utilização do termo 'intersetorialidade', utilizado no processo de determinadas políticas públicas. Admitindo a importância da intersetorialidade para a análise da Rede de Atenção Psicossocial, é interessante verificar os fatos encontrados pelas autoras diante de uma série de trabalhos dedicados ao tema.

Marcondes, Sandim e Diniz (2018) indicam para uma ideia da intersetorialidade enquanto um conjunto de ações interligadas e integradas entre diferentes órgãos colaboradores no processo de produção da política. Esses órgãos não necessariamente interagem ao longo de todo o processo, sendo possível que ocorra a interferência em momentos e em áreas específicas. Para as autoras, a discussão da intersetorialidade se encaixa melhor em políticas sociais, com maior incidência nos temas relacionados à saúde, caso do objeto deste texto.

Da mesma maneira que são grandes os empenhos para utilização de práticas intersetoriais como ferramentas de gestão em políticas de saúde, é percebido por Carmo e Guizardi (2017) que em muitas produções voltadas para explicar os limites da ação intersetorial, a concentração também se dá na área da saúde, evidenciando a possibilidade para o surgimento de limites e dificuldades na implementação de políticas públicas de saúde.

Entre os limites e desafios de ações intersetoriais verificados pelas autoras nos casos analisados e que podem ou não serem encontrados na RAPS, estão:

- a pluralidade de significados que o termo adquire entre os diversos trabalhos dedicados ao tema;
- a resistência da burocracia estatal para acolher a proposta de uma organização da gestão pública por meio do diálogo e da interação;
- a identificação de um contexto e momento adequado no processo para a inserção das práticas integradas;
- as limitações para a ação da sociedade nos momentos de tomada de decisão, o que facilitaria uma definição das prioridades da política;
- e a falta de continuidade nas políticas sociais, presente devido aos interesses políticos que estão em constante mudança e à fragilidade na estrutura e organização dos governos.

**Rosa. *Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

Observa-se tal necessidade de integração na RAPS, uma rede de articulação entre setores como saúde, assistência social e justiça. A intersetorialidade enquanto ação coletiva dentro do sistema governamental diz respeito às interações e relações entre vários setores da estrutura do governo (Cunill-Grau, 2016). Portanto, a rede é um espaço de relacionamento entre esses entes do governo e sociedade, com o compartilhamento de conhecimentos e experiências de cada um.

Uma das principais dificuldades, entretanto, está na compreensão das formas de se pensar e produzir a intersetorialidade, assumindo a possibilidade de geração de conflitos em tomadas de decisões, diante da variedade de caminhos para as ações e da movimentação dos segmentos do governo com a sociedade civil organizada.

A reflexão sobre a produção da gestão intersetorial no caso da RAPS volta-se para a compreensão sobre o objeto que une os setores, quais ações podem ser integradas, quais atores terão o papel de articulação dentro da rede e sobre qual a metodologia para execução do desenho. Para compreender a RAPS e como se dão as trocas entre os atores e setores, especificamente dos CAPS AD para com os demais serviços, são definidas duas dimensões de análise: o arranjo institucional e a atuação dos agentes responsáveis pelas ações de articulação no interior desses arranjos.

**a) Arranjos Institucionais**

Os arranjos contribuem para a compreensão de como se dá a organização e tomada de decisões entre os setores e agentes envolvidos para a mobilização de uma política intersetorial, na medida em que a rede inclui segmentos que estão em constante debate na busca por um atendimento integral aos usuários dos serviços. Na definição de Pires (2016), um arranjo “constitui justamente o ‘local’ ao qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou em aprendizados e inovações nas políticas públicas”. A utilidade de um arranjo se dá na medida em que passa a definir os sujeitos necessários e as ferramentas que seriam fundamentais para a efetivação de um plano e alcance dos objetos pretendidos.

A Rede de Atenção Psicossocial por meio do território e regiões de abrangência promove ações que visam a atenção psicossocial integral à população e, dessa forma, mobiliza e articula fluxos que passam pela atenção básica de saúde, urgência e emergência, atenção residencial transitória, hospitalar, de reabilitação psicossocial e desinstitucionalização do sujeito. Observa-se uma rede multiprofissional com diversos

***Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

segmentos do governo e sociedade envolvidos e com relações que podem ser complexas, exigindo a ação intersetorial como forma de organização para desenhar e executar os objetivos da rede.

Segundo Cunill-Grau (2005), a gestão da intersetorialidade iniciada pela elaboração de um arranjo passa pela identificação da natureza que a política assume, identificação do nível de governo envolvido na política, compreensão do tamanho do território, assim como do tipo de demanda exigida: social, de saúde, educacional, econômica e outras. Na análise para descobrir a melhor forma de conduzir uma política multifacetada e intersetorial, deve-se levar em conta também se a necessidade de integrar ações passa somente pelo processo do desenho ou da execução, ou ainda, se passa em todo o processamento do projeto.

A consideração dos níveis de governo envolvidos com a prática de gestão intersetorial permite a identificação de uma maior ou menor necessidade de centralizar ou descentralizar decisões em determinados órgãos e atores, como aponta Bichir (2016). É importante destacar o papel central em nível municipal que os Centros de Atenção Psicossocial possuem de articulação na RAPS, visto que recebem demandas dos demais serviços, e a partir da elaboração de um Plano Terapêutico Singular, permite que o sujeito seja atendido de acordo com suas necessidades psicossociais.

No desenho de uma política, são empenhadas ideias em torno de um objetivo comum que pode ser de setores que antes não possuíam vinculação alguma, mas que a partir de uma demanda precisam interagir. A questão dos vícios institucionais e velhas práticas de gerir políticas públicas pode se tornar um obstáculo no processo do desenho e da execução de atividades. Em outra seção, se tornará a refletir acerca dos possíveis impasses para produção intersetorial de políticas e das possibilidades de melhorar as interações e comunicação em uma rede intersetorial de articulação.

**b) Atuação dos burocratas de médio escalão (BMEs)**

A outra dimensão de análise que auxilia na reflexão sobre como produzir e gerir a intersetorialidade diz respeito à atuação dos burocratas de médio escalão, atores do governo que têm extrema relevância para o desenvolvimento e articulação da política desenhada.

É reconhecida na literatura sobre políticas públicas a importância da burocracia de nível de rua para implementação de uma política, da mesma forma que a alta burocracia com os tomadores de decisão também estão sempre presentes nesses estudos.

***Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

Pouco se discute, porém, sobre o papel fundamental que um burocrata de nível intermediário possui para o processo de uma política pública.

Traçando um perfil dos atores que ocupam cargos no nível hierárquico intermediário da burocracia, Lotta e Cavalcante (2015) destacam a atuação desse profissional como um ser que se relaciona. É interessante notar a importância dessa característica, visto que o cargo de gerente e coordenador exige tal natureza relacional, no sentido de que as negociações e articulações são melhor estruturadas quando esse ator tem bons relacionamentos, sejam eles estrutural, individual ou relacional. “O trabalho dos BMEs é fundamentalmente desempenhado por meio de e em interações” (Pires, 2018).

O burocrata de médio escalão faz uma ligação entre a alta burocracia e a burocracia de nível de rua. A atuação desse profissional é de grande relevância, visto que interfere em questões gerenciais, inclusive relacionadas aos recursos da política, além de interagir diretamente com o usuário do serviço no seu cotidiano e com a equipe que está no alto escalão e a equipe da ponta (Oliveira & Abrucio, 2018).

Para além das relações verticais que desempenha um BME, é importante destacar que em relações intersetoriais há a forma horizontal de integração, que permite o enfrentamento das questões de maneira a resolver produtivamente um problema (Lotta & Favareto, 2016). À vista disso, os BMEs são essenciais para produção da integração horizontal dentro de uma rede composta por diversos serviços, assumindo que eles são responsáveis por coordenar equipes, influenciar questões decisórias e em problemas de gestão, além de levar demandas e negociar itens relevantes para o bom funcionamento da rede.

A atuação desse profissional de natureza relacional depende da autonomia que lhe é facultada, como apontam Oliveira e Abrucio (2018), fato que é afetado de acordo com as organizações e seus caracteres administrativos, de acordo com o serviço e suas formas de executá-lo e até mesmo com as políticas públicas e os objetivos que se pretende alcançar. A autonomia de um BME afeta, dessa forma, sua própria capacidade de articulação em rede:

Assim, por um lado, a capacidade dos BMEs de efetivarem articulações depende de seu empoderamento ou de priorização de sua política. Por outro lado, percebe-se que essas articulações dependem da capacidade pessoal dos BMEs de transitarem entre as diferentes áreas e setores e, portanto, entre as sintaxes que as regem. A efetivação das articulações também depende de uma percepção, por parte dos diferentes setores, de ganhos mútuos providos das articulações. (Lotta & Cavalcante, 2015, p.300).

Para além da dimensão em que se pensa nas formas de arranjos no auxílio da resolução de problemas intersetoriais, há que se destacar a importância da prática do relacionamento, seja ele vertical ou horizontal, dos atores e serviços. Aqui, ganha grande significância o papel de um burocrata com cargos gerenciais e de coordenação, quando se assume que grande parte das negociações e fomento de debates dependem desse grupo de burocratas. Além do relacionamento vertical de estrutura política, o BME pode contribuir com a visão diferenciada sobre gestão e articulação de um serviço.

#### **4. Os CAPS AD no arranjo intersetorial da RAPS**

A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) é uma rede articulada focada nos territórios, usuários e famílias, a qual busca meios para promoção da inter-relação de serviços como atenção hospitalar, saúde básica e acolhimento integral. Na RAPS, um dos objetivos é a continuidade no acompanhamento do indivíduo, ou seja, é uma rede que promove serviços de porta aberta para a comunidade e que faz o acompanhamento do sujeito entendendo toda sua trajetória, necessidades e individualidade, mediante um tratamento humanizado e estratégico. No caso da RAPS no DF, tal como foi possível perceber a partir da pesquisa conduzida, alguns equipamentos se relacionam com mais frequência e intensidade. A partir das narrativas das coordenadoras e profissionais, que serão analisadas a seguir, foram percebidos os equipamentos que mantêm esse vínculo com os CAPS AD.

Ao longo dos discursos, durante a realização das entrevistas, os e as participantes eventualmente citavam de forma espontânea algum tipo de interação realizada com os serviços de saúde, assistência social e outros da rede. Além disso, também foram perguntadas (os) sobre as relações externas que são mantidas com os demais equipamentos da RAPS a partir da seguinte questão do questionário semiestruturado: “Considerando os equipamentos e serviços que integram a RAPS, com os quais este CAPS AD possui interações mais intensas ou frequentes?”

O Quadro 1 expõe a sistematização dessas respostas em termos das interações mais comuns. Neste quadro é possível verificar duas informações relevantes: no lado esquerdo, estão os serviços que foram citados com maior regularidade durante as entrevistas pelos profissionais; e do lado direito, os menos citados.

**Quadro 01:** Menções a equipamentos/serviços com os quais se mantém maior interação

Equipamentos/Serviços	Menções	Equipamentos/Serviços	Menções
-----------------------	---------	-----------------------	---------

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

Comunidade Terapêutica	14	Entidades (Soc.civil)	5
CAPS	13	Hospital Psiquiátrico	2
CRAS	13	SAMU	2
Órgãos de Justiça	12	Unidade Internação (socioeducativo)	2
Hospital	11	Unidade de Acolhimento	2
Conselho Tutelar	8	Unidade Meio Aberto (Socioeducativo)	2
CREAS	8	CentroPOP	1
UBS	8	Igrejas	1
UPA	7	ONGs	1

A frequência nas relações entre alguns equipamentos específicos e os CAPS AD sugerem que as demandas, recebidas ou enviadas, se concentram em alguns poucos tipos de serviços. Dentre eles destaca-se as Comunidades Terapêuticas, serviços de saúde – como, outras unidades de CAPS (AD e transtorno), UBS, UPA e hospitais –, equipamentos da assistência social como CRAS, CREAS e Conselhos Tutelares, e, por fim, órgãos ligados ao sistema de justiça, como tribunais, Ministério Público, Defensoria, etc.

No caso particular das Comunidades Terapêuticas, a interação chama atenção pela sua frequência nos relatos dos entrevistados. De acordo com eles, essa interação se faz necessária em algumas situações quando o paciente carece de um local para abrigo, ou simplesmente demanda a internação nesses locais. Porém, a relação, na maior parte dos relatos, se dá de maneira instável e é apontada como um desafio considerável, visto que a outra opção para acolher esse tipo de requerimento, a Unidade de Acolhimento (UA) na Samambaia, raramente é acionada pela equipe dos CAPS AD.

Outro elemento que pode ser observado no Quadro 1 é o baixo nível de interação relatado pelos entrevistados outros serviços que deveriam compor a RAPS. Esse tipo de situação explicita uma lacuna existente entre o que deveria ser e o que de fato é materializado na prestação dos serviços. Em muitas situações, as interações não ocorrem da maneira que deveriam devido à falta de interesse dos demais atores e serviços da rede com o cuidado ao indivíduo. Nas falas das gestoras, é central a tentativa de conscientizar para responsabilizar os outros serviços, que não enviam ou não recebem casos, dificultando o diálogo e o matriciamento. No CAPS AD 1, por exemplo, há muita resistência por parte da UBS de referência para fazer o matriciamento, o que revela, segundo a gestora, a falta de sensibilidade pelas demandas AD.

**Rosa. *Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

É preciso considerar, porém, que um arranjo necessariamente sofre distorções ao longo de sua implementação, desalinhando o desenho ideal com a efetivação da ação. Alguns equipamentos podem se relacionar mais do que outros, alguns atores podem se empenhar mais, ou ter mais autonomia do que outros, assim como as demandas dos usuários do serviço que foram pensadas durante o desenho podem sofrer alterações de acordo com a realidade encontrada durante a implementação.

São diversos os desafios que se impõe à concretização da gestão intersetorial. Pires (2016) aponta que entre os desafios que podem ser encontrados para produção e implementação de um programa que exige ação integrada, é possível destacar alguns deles: resistência da própria equipe de agir intersetorialmente, divergência na linguagem entre os órgãos e serviços, dificuldade na construção de uma lógica de ação compartilhada entre os atores, além da assimetria das capacidades e divisão de poder entre os atores. Esses possíveis desafios e limites vão ser investigados com base nos discursos das gerentes com experiência em CAPS AD no Distrito Federal.

**5. A atuação das gerentes dos CAPS AD: gestão das unidades versus articulação externa?**

Volvendo o foco para as gestoras de cada CAPS AD do Distrito Federal, propõe-se tomá-las como burocratas de médio escalão (BME) responsáveis por articular decisões tomadas pela alta burocracia e em reuniões de rede com os profissionais integrantes das equipes do serviço, além de ser um ente que faz negociações com outros serviços da rede, contribuindo para a produção e manutenção cotidiana dessas relações.

A partir de uma análise do conteúdo dos discursos das sete gerentes de CAPS AD do DF, buscou-se entender a dinâmica do trabalho desenvolvido tanto interna quanto externamente ao CAPS AD. Antes de verificar as práticas de gestão e atribuições do cargo, é importante identificar um perfil para essas pessoas: todas são mulheres; apenas 40% possui formação específica na área de saúde mental, álcool e outras drogas ou em gestão/administração; 70% não possui experiências anteriores com gestão de serviços nesta área; porém, no momento de realização da pesquisa, todas estavam há mais de dois anos exercendo o papel de gerentes de CAPS AD.

Esse perfil chama atenção para os desafios associados à capacitação. A falta de capacitação específica para os temas relacionados ao foco do serviço se revelou de maneira quase generalizada entre as entrevistadas. Tal como pode ser visto nos relatos

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

abaixo, na maioria dos casos, as gerentes entraram no serviço com pouco conhecimento ou experiências anteriores na área.

*[...] ninguém conhecia saúde mental. Então a gente foi colocado num espaço, sem preparo nenhum e a gente teve que começar a aprender sozinho. (GER CAPS AD 1)*

*Eu venho aprendendo fazendo cursos, fiz especialização. Depois procurando por conta própria me aperfeiçoar nessa área. (GER CAPS AD 3)*

O trabalho de uma gerente dentro do CAPS AD, junto à equipe de trabalho, gerindo o serviço ocorre em sobreposição à atuação para fora do CAPS AD, com o desenvolvimento da rede. Como veremos essa sobreposição impõe alguma dificuldade em conciliar todas as atividades que são exigidas dessas BMEs. Como estar presente nas duas situações de forma que haja plena dedicação no desenvolvimento de todas as atividades? A resposta a esta questão envolve elementos com forte repercussão para o desempenho do serviço e para o atendimento ao usuário. No que segue abaixo, buscaremos explorar esse dilema e os seus desafios por meio dos relatos das gerentes, concentrando-se nas atividades de gestão interna nas articulações externas.

**a) Gestão para dentro**

Por meio das falas de algumas gerentes é possível entender a rotina de trabalho de uma gestora de CAPS AD:

*Como gestora eu organizo o trabalho, escalas, eu organizo, autorizo ou não a questão das férias, a gente organiza mapa de férias, folha de ponto, participo de reuniões fora do CAPS (AD), as reuniões da Rede. (GER CAPS AD 3)*

*Acaba que a gente assume esse cargo de gerente, como se diz, para ter um chefe para mandar, entre aspas, controlar os outros servidores, porque na prática mesmo, gestão nossa aqui é para o CAPS (AD) mesmo, não tem uma gestão atuante igual é um diretor, um secretário. Não tenho nenhuma referência como gestão, não. (GER CAPS AD 4)*

Apesar de se tratar de um profissional que faz a ponte entre demais equipamentos e componentes de uma rede de políticas públicas por meio do diálogo e participação de articulações em reuniões, vê-se uma necessidade muito grande da presença dessa profissional na unidade pela qual é a responsável por coordenar as atividades. As gestoras relatam que os profissionais sentem mais segurança para atuarem quando elas estão presentes nas unidades, de forma que orientam a atuação da equipe com distribuição de

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

funções, organização de rotina, orientação sobre como atuar frente aos possíveis desafios do cotidiano e às dúvidas em relação ao atendimento dos usuários.

*[...] a gerência cobra muito, talvez porque a gente quer muito que dê certo. Eu não sei se todos os gerentes são assim, mas assim, eu sinto muito assim, que eu tenho que ficar muito presente, me cobram muito a presença. De férias, eu não consigo tirar mais de 10 dias de férias.*  
(GER CAPS AD 6)

*[...] é importante representar o CAPS, é importante participar das decisões que são tomadas na RAPS, mas eu, a minha prioridade é estar aqui. Então, assim, eu faço questão de estar aqui, eu faço questão de estar a par dos casos mais problemáticos, eu faço questão de atender.*  
(GER CAPS AD 2)

Na condução dos trabalhos no interior de cada CAPS AD, as gestoras defendem que as reuniões de equipe são uma ferramenta indispensável para trazer a boa comunicação e troca entre profissionais. Nas reuniões de equipe, que ocorrem semanalmente, são discutidos casos de pacientes, feitos encaminhamentos, estudos de temas e organização da articulação com os demais equipamentos da RAPS.

A reunião é um momento adequado para a sugestão de melhorias no atendimento ao paciente e na qualidade de vida dos próprios profissionais no trabalho. Serve ainda como um meio para o estabelecimento de críticas e comentários sobre a organização e metodologias trabalhadas em cada atuação. É nesse momento que as gestoras assumem o papel de coordenação, recebendo e enviando propostas e demandas a outros equipamentos da rede e aos atores que estão em cima na hierarquia.

*É uma luta diária, é sempre revendo os processos, é sempre revendo o fluxo, é sempre essa questão da reunião de equipe, de estar conectado, da percepção se tem alguma coisa desandando, como que a gente pode atuar, como que a gente pode melhorar...* (GER CAPS AD 2)

*[...] a gente tem reuniões semanais de discussão de casos, então a gente senta, vamos ver o caso como está [...] então, eu acho que é isso, é essa articulação da equipe juntamente com a articulação da Rede. Eu diria que o CAPS é isso...* (GER CAPS AD 3)

Tal como indicado, a atuação da gerência não se esgota nas atividades de gestão interna às unidades de CAPS AD, mas tem continuidade na busca pelas articulações externas que dão suporte ao trabalho que precisa ser feito. Nos próximos itens, focamos o olhar nesse segmento da atuação das gerentes voltada para fora das unidades em dois momentos: a gestão para cima e a gestão para o lado.

**b) Gestão para cima**

Nem todas as decisões necessárias à boa gestão dos CAPS AD podem ser tomadas pelas suas gerentes. A autonomia delas é limitada no que diz respeito a colocar em prática os objetivos da política. No caso do DF, observou-se que a responsabilidade pelo gerenciamento do financiamento não está diretamente na ponta, podendo gerar falhas na comunicação e implementação entre atores, quando quem realmente entende e sabe das necessidades e demandas do serviço não possui autoridade para lidar com os recursos, sejam materiais, humanos, tecnológicos, entre outros.

*[...] a gente não consegue, a gente não tem governança para fazer tudo, não. Tudo a gente tem que pedir autonomia ao chefe hierárquico. A gente não pode tomar uma decisão [...] Tudo na Secretaria você tem que se reportar [...] A gente fica meio que emperrado nessa questão de poder fazer sem pedir autorização. (GER CAPS AD 4)*

*Às vezes eu tenho que pegar meu carro, ir lá buscar, eu tenho que fazer muito esse serviço, que é para a Secretaria fazer, não só eu, todo mundo [...] Às vezes a gente já chegou a ponto de comprar medicação para o paciente. (GER CAPS AD 6)*

A dificuldade em acessar e gerir os recursos por parte das gestoras dos CAPS AD é encontrada na maioria dos casos. As coordenadoras relatam que mesmo que haja um financiamento do Ministério da Saúde para a área da saúde mental, não há um repasse adequado e nem arbítrio para lidar com o dinheiro destinado às atividades do CAPS AD. Uma alternativa encontrada para a falta de recursos materiais nas unidades são as festas com vendas de alimentos, bazares e venda de produtos confeccionados em oficinas pelos próprios pacientes dos CAPS AD, que recebem uma porcentagem pelo trabalho.

Está evidente para algumas gerentes que a saúde mental não é uma preocupação efetiva por parte dos que governam, e que pouco se investe e se repassa para as unidades, que funcionam por meio de mobilizações de recursos próprios, já que é necessária a reposição de materiais e manutenção da estrutura e que não existe o apoio e nem empatia governamental para com a causa.

*A gente não recebe nenhum recurso da secretaria e nem da diretoria secundária, nada... (GER CAPS AD 2)*

*[...] ultimamente a falta de material, ela está geral, né? O que nós precisamos aqui [...] a gente faz diretamente ao almoxarifado do hospital, se lá não tem aí nós compramos, mas compramos com os nossos recursos. (GER CAPS AD 7)*

**Rosa. *Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

Os debates em nível de gestão realizados com as superintendências, diretorias, secretarias e ministérios envolvidos na rede são efetivados por meio de reuniões semanais e mensais, nas quais há a participação das gestoras. Elas demonstram ser um importante instrumento para o diálogo e exposição de questões e particularidades que cada unidade enfrenta no cotidiano. A relação dos CAPS AD com essas instituições não é o ideal, pois ainda existem grandes barreiras de comunicação e acesso aos níveis mais altos, o que dificulta o repasse de demandas e ajustamento das propostas e objetivos da rede.

Para além das relações com as instâncias superiores no que tange aos recursos necessários, observou-se também dificuldades por parte das gerentes nas articulações com o órgão central que deveria contribuir para o alinhamento do trabalho técnico. A Diretoria de Saúde Mental (DISAM/Secretaria de Saúde) é bastante ausente nos discursos das gerentes, fato que se traduz em mais um desafio, na falta de capacitação e qualificação da equipe. Segundo as gestoras, a supervisão técnica da DISAM deixa muito a desejar.

Em suma, verifica-se que na “gestão para cima” os principais desafios envolvem a reduzida autonomia das gerentes em relação aos meios necessários ao funcionamento do serviço, a falta de atenção da alta burocracia voltada para a temática da saúde mental, álcool e outras drogas, além da insuficiência na relação entre os CAPS AD com os órgãos responsáveis pela orientação técnica, espelhada na falta de comunicação.

**c) *Gestão lateral***

A articulação em rede é considerada um dos principais pontos trabalhados pela equipe dos CAPS AD, voltado ao atendimento integral dos indivíduos. Essa articulação envolve ações intersetoriais e coletivas, buscando uma comunicação e relacionamento entre os serviços integrantes da RAPS. Para além da cooperação, as redes de políticas públicas podem ser espaços onde se desenvolvam conflitos, desafios e alguns limites, tendo em vista que os inúmeros serviços possuem seu próprio modo de lidar com o objeto e seus próprios métodos de ação, que em muitos dos casos, vão contra a proposta da rede e rumam em direção a uma atuação mais setorializada e individualizada. Nos discursos das gerentes é possível verificar os pontos onde mais acontecem os desafios e tensões nos relacionamentos dos CAPS AD com os demais equipamentos e atores que participam das redes de serviços.

*Um trabalho que se faz na articulação*

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

O sujeito que procura um CAPS AD, na maioria das vezes, traz demandas que vão além do cuidado corporal, visto que suscita questões relacionadas à família, trabalho, questões judiciais, de moradia e muitas outras que o envolvem enquanto um indivíduo que se relaciona em sociedade. Por isso, é necessária essa capacidade do CAPS AD de ser articulado com os demais equipamentos como: CRAS, CREAS, Comunidades Terapêuticas, Unidades Básicas de Saúde, Hospital Psiquiátrico, Ministério Público. Alguns exemplos ajudam a visualizar melhor tais trocas e relações ocorridas para efetivação da rede:

*A gente tem agora um caso que a gente teve que acionar o Conselho Tutelar porque o paciente completamente alcoolizado estava indo buscar filho de sete anos, de um dia a professora falar, “não vou deixar você levar”. (GER CAPS AD 3)*

*[...] o que a gente precisa muito, que a gente articula muito é Pronto Socorro, quando tem alguma crise. Mas assim, que eu tenho muito apoio é da justiça, Ministério Público, eles são muito parceiros nossos. (GER CAPS AD 6)*

*Clima de tensão*

Alguns pontos de conflito são notoriamente maioria, de acordo com as coordenadoras, como é o caso das Comunidades Terapêuticas – CTs. Isso se dá principalmente pela divergência nos modelos de atenção ao usuário problemático de drogas, visto que as CTs almejam a abstinência para o sujeito, enquanto que os CAPS AD adotam a metodologia da Redução de Danos. Outro ponto que gera conflito é o fato de que as CTs podem possuir certo interesse em internar os pacientes de CAPS AD, visto que a Secretaria de Justiça financia esses casos encaminhados pela rede para as Comunidades conveniadas.

Muitas gerentes, em suas falas, afirmam que há a existência de certa resistência nos encaminhamentos para as CTs, enviando seus pacientes apenas em casos muito específicos, como quando o sujeito está sem proteção e moradia e necessita de um abrigo. Essa resistência acontece também pela forma que as CTs se comprometem com os CAPS AD, já que muitas delas somente levam os indivíduos para atendimentos individuais, deixando outras atividades como oficinas e grupos terapêuticos em segundo plano.

*Aí sim a gente toma a comunidade terapêutica, se ele aceitar ou se ele não tiver outros meios a gente encaminha, mas mais como um local de proteção. Não como local de tratamento. (GER CAPS AD 1)*

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

*Aqui em Brasília ficou discutido assim, paciente que vai para a Comunidade Terapêutica só com encaminhamento da Rede de Saúde [...] para eles receberem o bendito recurso, só se tiver o encaminhamento dos CAPS (AD). (GER CAPS AD 4)*

*Existe empatia?*

O estigma ao usuário de drogas é um quesito que na maioria dos casos é tido como uma barreira para a manutenção dos laços e bons relacionamentos com os demais atores da rede. Pelos discursos são percebidos alguns impasses nos momentos de articulação e encaminhamentos de pacientes dos CAPS AD rede a fora. Alguns profissionais, principalmente da saúde, não possuem o entendimento sobre a complexidade em lidar com o perfil de frequentadores de CAPS AD, que em muitos casos, podem ter problemas e demandas que não serão tratadas ali senão em outros serviços com mais estrutura para receber uma pessoa que sofre de hipertensão e diabetes, por exemplo.

*Toda a rede tem que dar atenção a ele. Ele é usuário, mas ele pode ter uma hipertensão, diabetes, ele tem problemas que não vão ser tratados aqui. (GER CAPS AD 5)*

*[...] e eu já tive vários embates com profissionais, principalmente quando nós estávamos no HRC, porque eu ia a pé lá para o HRC, que o médico falava, “não, é porque é falta de vergonha na cara, eu estou com um monte de gente aqui para atender, eu vou abrir mão para atender ele que é falta de vergonha na cara? ” (GER CAPS AD 2)*

*Encaminhamentos/ Matriciamento*

São nos encaminhamentos e matriciamentos que se percebe com quais outros serviços o CAPS AD mantém maior interação. O atendimento no CAPS AD é chamado de “serviço de porta aberta”, pois a qualquer momento um indivíduo com perfil para ser atendido equipamento pode solicitar a entrada no serviço, independentemente do contexto em que se encontra. Os CAPS AD são espalhados pelo Distrito Federal de uma maneira acessível para a população de acordo com cada Região Administrativa, o que facilita as demais interações em rede, necessárias dependendo das demandas que o sujeito traz.

Em muitos casos, os pacientes chegam ao serviço por conta própria ou por demanda familiar, mas também são relevantes os casos encaminhados pelos demais equipamentos da RAPS. Por haver o matriciamento, ou seja, passagem de um serviço para o outro, dependendo do quadro do paciente, nota-se uma melhor locação desse sujeito dentro do sistema de saúde, visto que ele é tratado no lugar adequado de acordo com o momento e situação em que se encontra.

**Rosa. Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.**

*E uma coisa que a gente considera como muito positiva é a gente diminuir o impacto nos hospitais. Porque na medida em que esse paciente é tratado aqui no CAPS ele tem menos recaídas, ele não vai para o hospital para desintoxicação, ele não vai onerar o hospital[...]* (GER CAPS AD 3).

Aqui foi buscada a compreensão acerca do trabalho em rede, com todas as questões que esse trabalho exige. Há um destaque para as articulações entre equipamentos, realizada por meio de reuniões, solicitações e trocas. Como é sabido, essas articulações podem gerar desalinhamentos e tensões entre os serviços, que em muitos casos não possuem a empatia para lidar com os usuários do serviço e com o próprio equipamento e sua equipe de trabalho. Esses limites podem gerar deficiências para a efetivação do matriciamento e dos encaminhamentos.

## **6. Considerações Finais**

Este trabalho buscou compreender, a partir da visão estratégica das burocratas de médio escalão, a atuação articuladora de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas no Distrito Federal dentro da Rede de Atenção Psicossocial, analisando elementos do cotidiano do equipamento, da composição e capacitação da equipe de trabalho e do seu relacionamento em rede.

Com base nas narrativas das sete coordenadoras dos CAPS AD do DF, foi possível identificar algumas limitações e desafios para promover a ação intersetorial entre os serviços da RAPS. Seguindo o que foi colocado por Pires (2016) em relação aos desafios inerentes à implementação de um programa ou política com arranjo intersetorial, foi encontrado neste caso:

- A comunicação entre os profissionais da equipe de trabalho pode ser um pouco poluída devido às diferentes práticas e metodologias adotadas para o tratamento do paciente. Percebe-se que apesar de existirem as trocas de experiências entre equipe de trabalho, na prática, quando o atendimento é feito, cada profissional age da maneira que pensa ser adequada, fato justificado pela falta de alinhamento da proposta do CAPS AD e falta de capacitação específica AD.
- A comunicação dessemelhante também com a alta burocracia e falta de entendimento de todos os atores sobre a importância da temática na atualidade, gera situações com quebras para a atuação dos serviços, inclusive no que diz respeito à disponibilidade de recursos e autonomia para gerir.

**Rosa. *Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

- Lacunas para materializar um arranjo intersetorial diante de uma rede que possui dificuldades para garantir as interações necessárias, refletindo em uma gestão intersetorial falha, que não foi prevista no desenho.
- Ausência de uma noção compartilhada sobre a proposta da RAPS. Nem todos os equipamentos estão engajados ou possuem interesse verdadeiro em auxiliar o sujeito dentro da lógica do atendimento integral e de qualidade, deixando muitas vezes, um tratamento fragmentado e insuficiente para o indivíduo.

Para além da compreensão sobre as dificuldades vivenciadas por um ator de uma rede articulada, buscou-se entender qual posição um CAPS AD deve ocupar de forma a se articular estrategicamente com outros atores. Sobretudo, o que foi dito pelas gerentes sobre a função do equipamento refere-se ao estabelecimento de redes, tanto interna (equipe) quanto externamente (RAPS). Neste ponto, percebe-se uma necessidade de posicionamento planejado de um ente que recebe muitas demandas e que encaminha outras, sejam elas para o Hospital da região, solicitando assistência do CRAS ou CREAS, acionando o Conselho Tutelar e outras movimentações frequentes ou não.

“[...] a burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas.” (Oliveira & Abrucio, 2018). A relevância e centralidade desse ator para a articulação do equipamento na rede é vista pela forma como ele se comporta com os demais atores, estabelecendo redes tanto com a alta burocracia quanto com a burocracia de nível de rua. O BME, ao mesmo tempo que necessita estar presente e agir como coordenação de uma equipe do serviço que está à frente, se relaciona com as redes extra-CAPS AD, reforçando sua significância para a implementação de um arranjo com abordagem intersetorial de articulação.

Sabe-se, porém, que os discursos das gerentes do Distrito Federal não são suficientes para compreender uma realidade maior e por isso faz-se necessário expandir os estudos para outros serviços da Rede de Atenção Psicossocial, atentando-se aos discursos de outros profissionais que atuam junto ao CAPS AD, além de mapear outras realidades locais, em outros estados do Brasil. Vista a importância da saúde mental na sociedade contemporânea e da temática álcool e outras drogas, é necessário que haja mais explorações científicas no sentido de aprimorar o atendimento a esses sujeitos por meio de ações compartilhadas que os envolvam em todas as áreas de suas vidas.

## **Referências**

Bichir, R., Oliveira, M. C., & Canato, P. (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate*, 26, 81-102.

Bichir, R. M., & Canato, P. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: Pires, R. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*, 243-266.

Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿ Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130.

Brasil, M. DA S. (2003). Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas. Série B. Textos Básicos de Saúde.

Brasil. (2011). Portaria Nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011.

Bronzo, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XX Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (Vol. 12, pp. 1-39).

Carmo, M. E. D., & Guizardi, F. L. (2017). Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 27, 1265-1286.

Cunill-Grau, N. (2016). A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos*, 35.

Cunill-Grau, N. (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

IPEA. (2019, no prelo). Relatório de Pesquisa: Análise comparativa das metodologias de substâncias psicoativas: Comunidades Terapêuticas e Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Outras Drogas no Distrito Federal.

Lotta, G. S., & Cavalcante, P. L. C. Conclusão-Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, 293.

Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1), 22-33.

Oliveira, V. E. D., & Abrucio, F. L. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: Pires, R. O., Lotta, G. O., & de Oliveira, E. (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. p. 207–225.

**Rosa. *Desafios da articulação intersetorial na atenção a usuários de drogas no Distrito Federal.***

Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 49-65.

Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.

Pires, R. (2016). Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 26, 67-80.

Pires, R. R. C. (2018). O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: Pires, R. O., Lotta, G. O., & de Oliveira, E. (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. p. 185–206.

---

# Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

*Sustainable Public Procurement in Brazil: History and the Proposition of a Taxonomy*

Raquel Sobral Nonato<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.59425]

Recebido em: 14/05/2021

Aprovado em: 06/06/2022

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo explicar de que forma as Compras Públicas Sustentáveis (CPS) têm sido operacionalizadas no contexto brasileiro. Embora tenha ganhado espaço na agenda política brasileira nos últimos anos, o caminho para aplicabilidade das compras públicas sustentáveis parece ainda em construção, sobretudo pelos limites institucionais e operacionais, além dos diferentes sentidos atribuídos às noções de sustentabilidade e ao próprio papel do Estado assimilados pelos atores. A partir de revisão sistemática da literatura e da legislação disponível, o estudo traçou um histórico dos principais eventos que acompanharam a trajetória e evolução institucional das compras públicas no Brasil e desenvolveu uma proposta de taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis aplicados pela administração pública no período recente. Ao mobilizar referencial teórico que articula conceitos de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e ação pública demonstrou-se a utilidade do instrumento em identificar os principais atributos de sustentabilidade inseridos nas referidas práticas bem como foi possível estabelecer critérios para analisar ações públicas que tenham nas compras públicas seu nodo articulador.

**Palavras-chave:** Compras públicas sustentáveis; sustentabilidade; ação pública; compras governamentais.

**Abstract:** This paper aims to explain how Sustainable Public Procurement (SPP) has been operationalized in the Brazilian context. Despite it has gained space on the Brazilian political agenda in recent years, the path towards the applicability of sustainable public procurement still seems to be under construction, especially due to the institutional and operational limits, in addition to the different meanings attributed to the notions of sustainability and the very role of the State assimilated by the actors. Based on a

---

<sup>1</sup> FGV/EAESP. E-mail: [kell.sobral@gmail.com](mailto:kell.sobral@gmail.com).

systematic review of the literature and legislation, the study traced a history of the main events that accompanied the trajectory and institutional evolution of public procurement in Brazil and developed a proposal for a taxonomy of sustainable public procurement models applied by public administration in the period recent. By mobilizing theoretical framework that articulates concepts of sustainable development, sustainability and public action, the utility of the instrument was demonstrated in identifying the main attributes of sustainability inserted in the referred practices as well as it was possible to establish criteria to analyze public actions that have public purchases as a node articulator.

**Keywords:** Sustainable public procurement; sustainability; public action; public procurement.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo explicar cómo las Compras Públicas Sostenibles (CPS) se han operacionalizado en el contexto brasileño. Si bien ha ganado espacio en la agenda política brasileña en los últimos años, el camino hacia la aplicabilidad de la contratación pública sostenible aún parece estar en construcción, especialmente por los límites institucionales y operativos, además de los diferentes significados atribuidos a las nociones de sostenibilidad y al rol mismo del Estado asimilado por los actores. A partir de una revisión sistemática de la literatura y la legislación disponible, el estudio trazó una historia de los principales eventos que acompañaron la trayectoria y evolución institucional de la contratación pública en Brasil y desarrolló una propuesta para una taxonomía de modelos de contratación pública sostenible aplicada por la administración pública en el período reciente. Al movilizar el marco teórico que articula conceptos de desarrollo sustentable, sustentabilidad y acción pública, se demostró la utilidad del instrumento en la identificación de los principales atributos de sustentabilidad insertados en las prácticas referidas, así como se logró establecer criterios para analizar las acciones públicas que tienen en las compras públicas su nodo articulador.

**Palabras claves:** Contratación pública sostenible; sustentabilidad; acción pública; compras del gobierno.

## **1. Introdução**

Este artigo contribui para um tópico bastante recorrente no setor público: as compras governamentais. No Brasil, este tema é cercado por intensos debates e marcado notoriamente por sua complexidade, tanto em termos institucionais e organizacionais quanto pela gama de atores envolvidos ao longo do processo de implementação, assim como pelos mecanismos de controle que envolvem as compras públicas. A complexidade dessa prática também é observada sob o prisma econômico, na medida em que ela

movimenta um considerável montante de recursos financeiros, alcançando valores entre 10% e 16% do PIB do país (Araújo Júnior et. al, 2018).

Se por um lado as compras públicas são compreendidas como um ato meramente rotineiro do setor público, visando tão-somente a manutenção de sua cadeia de suprimentos, por outro lado, recentemente tem crescido a concepção de que as compras públicas podem ser revestidas de critérios e mecanismos que as qualifiquem como um instrumento estratégico de políticas públicas. Este fato ocorre nas chamadas Compras Públicas Sustentáveis (CPS), que é objeto de análise no presente estudo. Conhecidas também como licitações públicas sustentáveis, eco aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva, as CPS são “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (Biderman et al., 2008, p. 21). Adicionalmente, as CPS aqui serão compreendidas enquanto ação pública, ou seja, um conjunto de iniciativas e dispositivos de coordenação em que as políticas públicas estão inseridas (Massardier, 2006), não se restringindo a esfera institucional do Estado. Nesse sentido, enfatiza-se a importância de atores estatais e não estatais na produção de ideias, nas negociações e decisões políticas da sociedade (Massardier, 2006; Muller, 2008, Thoenig, 1995)

Nessa direção, a CPS está inserida em uma agenda global mais ampla sobre as ideias de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (Nobre, 2002; Lelé, 1999), na qual as compras públicas ganham espaço, gradativamente, como locus para o estabelecimento de compromissos entre governos, grupos e atores em direção ao consumo responsável. É reconhecida assim a sua influência e seus efeitos sobre o tripé da sustentabilidade (Hacking e Guthrie, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental. A partir de então é possível observar o surgimento e o fortalecimento de inúmeras práticas e políticas, lideradas principalmente pelos governos da União Europeia, EUA e Canadá - e também por organizações internacionais privadas e da sociedade civil (Biderman et al., 2011), mobilizando instrumentos de aprendizagem, financeiros e redes, visando disseminar tal estratégia para outros territórios, aumentando a pressão para que

os países ditos em desenvolvimento também adotem tais critérios em seus arranjos institucionais.

Com efeito, embora a inserção de critérios de sustentabilidade na administração pública por intermédio das compras governamentais esteja alcançando maior espaço na agenda política brasileira, seu caminho para aplicabilidade parece ainda em construção. Além disso, os sentidos atribuídos à sustentabilidade na operacionalização das compras públicas não podem ser considerados uníssonos, tampouco consensuais. Gravitando sobre tal questão, há diversos atores tais como leigos, acadêmicos, políticos, juristas e organizações da sociedade civil que, ancorados em redes sociotécnicas, estão discutindo os sentidos e atribuindo materialidade sobre o que de fato é “sustentável”, termo que por vezes é caracterizado por sua “nebulosidade” semântica e conceitual no debate sobre a forma de operacionalizá-lo e efetivá-lo (Lélé, 1991).

Nessa direção, o presente artigo busca responder a seguinte questão: De que forma as ações públicas de CPS tem sido incorporadas pelo setor público brasileiro? Para tanto, o artigo reconstitui o histórico das CPS no Brasil e propõe uma taxonomia sobre as principais características dos modelos que estão sendo praticados pela administração pública no período recente.

Do ponto de vista metodológico, este estudo se pauta em revisão sistemática da literatura e da legislação disponível de modo a fornecer um panorama das compras públicas no cenário brasileiro, com destaque para os principais eventos que marcaram sua evolução no ambiente institucional, a partir de uma perspectiva temporal e processual (Langley, 1999). Além disso, o estudo recorre a uma análise aprofundada de estudos empíricos sobre CPS no contexto subnacional. O estudo está organizado, portanto, para facilitar a identificação de padrões e peculiaridades das práticas implementadas no setor público, contribuindo para melhor instrumentalizar práticas e políticas, além de subsidiar gestores públicos e os demais interessados no tema voltados à adoção das CPS no cotidiano do setor público bem como avançar no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) .

O texto está dividido em quatro partes principais, além desta de caráter introdutório. A primeira apresenta uma visão geral da literatura sobre as CPS, destacando os principais eventos que permitiram seu surgimento e crescimento no debate público.

Em seguida o estudo reconstitui histórico das compras públicas no Brasil, refletindo sobre os aspectos simbólicos sobre o papel do Estado que acompanharam o ambiente institucional neste período. A terceira parte descreve os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento indutivo da taxonomia, seguida da apresentação e discussão dos resultados.

## **2. Como chegamos ao termo “sustentável” nas compras públicas?**

As discussões em torno das compras públicas sustentáveis possuem forte relação com os debates sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade que, por sua vez, se posicionam no campo de estudos sobre as diferentes noções de desenvolvimento que se assentaram a partir do período pós-guerra (Veiga, 2008). A tarefa de sistematizar e aprofundar tais discussões poderia extrapolar a delimitação deste artigo, panorama explorados de forma muito bem-sucedida nos trabalhos recentes de José Eli da Veiga (2008), Ignacy Sachs (2004; 2010) e Renato Maluf (2013). Portanto, aqui são focalizados os principais eventos que marcaram a trajetória das CPS diante da articulação e interação entre atores (individuais e coletivos) que contribuíram para o constructo do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

Assim, o primeiro ponto de inflexão a ser mencionado corresponde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), cujo conceito de consumo apareceu como elemento central. Na oportunidade foi instituído o plano de ação conhecido como Agenda 21, no qual 178 governos se comprometeram a estabelecer diálogo sobre os termos em questão para que pudessem alcançar a agenda da comunidade e internacional (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014); tais compromissos foram reafirmados na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em 2002.

O Plano de Implementação de Johannesburgo trouxe a necessidade de mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo, o que passaria pela consideração do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas, incentivando com isso serviços ambientalmente saudáveis (CMDS, 2002, p. 10).

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Em resposta a essa movimentação, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD) juntamente com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Nação Unidas mediarão um processo que ficou conhecido como Processo de Marrakech (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014). O objetivo desse processo era o de contribuir para projetos concretos sobre Consumo e a Produção Sustentável, e estabelecer mecanismos de cooperação Norte-Sul por meio de forças-tarefa, na qual se insere a força-tarefa de Marrakech em CPS .

A Força-tarefa em SPP foi lançada pelo governo da Suíça em 2005 e reuniu como países-membros: Argentina, China, Estados Unidos, Filipinas, Gana, México, Noruega, Reino Unido e República Tcheca, contando ainda com a presença da OIT, PNUMA, Comissão Europeia, Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI) e o Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD) (MTF, 2012). As atividades dessa força-tarefa corresponderam ao desenvolvimento de uma metodologia com foco em treinamento, realização de pesquisas e facilitação de diálogo entre os atores do mercado e os países (Bidermand et al., 2011).

A Rio + 20, realizada em 2002 prosseguiu com esse debate, sendo lançada na ocasião a Iniciativa Internacional em CPS. Nesse espaço, reuniu atores de diversos setores da sociedade para dialogar sobre mecanismos facilitadores na promoção da oferta e demanda sustentável, por meio de desenvolvimento de indicadores, capacitação e mobilização *in loco* (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014).

A partir desse momento foi possível identificar uma ascensão de programas de CPS no cenário internacional, podendo ser identificadas experiências na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia, Japão, Estados Unidos e Canadá. Entre os países em desenvolvimento, iniciativas podem ser encontradas na África do Sul, Chile, Índia, Costa Rica, Colômbia, Uruguai, México, Argentina e Brasil (Conway, 2012; McCruden, 2004; Biderman et al., 2011; Bramer & Walker, 2011).

No que concerne ao andamento das experiências no cenário internacional, Bramer e Walker (2011) elaboraram um estudo sobre práticas de CPS a partir de uma amostra de 280 organizações que realizam contratações públicas de 20 países, com responsabilidade coletiva para as despesas no montante de US\$45 bilhões. Entre as organizações que preveem uma definição sobre CPS em sua rotina de trabalho, 50% enfatiza questões da

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

compra verde ou ecológica, enquanto que o restante inclui também questões sociais, ambientais e econômicas. Os autores apontam a questão do financiamento (30,4%), a falta de informação (9,9%) e as barreiras legais (4,6%) como os principais entraves para a implementação das CPS nas organizações.

Quando se discorre especificamente sobre práticas que focam em fornecedores de pequeno porte, Tandler (1998) argumenta que esta estratégia enfrenta três oposições em especial: (i) os governos não gostam de comprar deste público porque muitos não conseguiriam produzir em grande escala; (ii) lógica de falibilidade do setor público como cliente; e (iii) haveria o risco dessa estratégia incorrer em uma “superproteção” por parte do Estado.

Por todo exposto, “sustentável” nas compras públicas é reestabelecido por atores cujas trajetórias estão majoritariamente atreladas das discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável em seu caráter multidimensional. Para compreender a operacionalização e aplicabilidade das CPS é necessário analisar o contexto institucional que envolve o fenômeno em questão. A próxima seção se debruça sobre o arcabouço institucional que envolve a temática das compras governamentais no cenário brasileiro.

### **3. Compras públicas no Brasil: do paradigma do controle ao desenvolvimento sustentável**

O arranjo institucional das compras públicas é marcado por um contexto de muitas reformas administrativas brasileiras, passando por transformações que podem ser identificadas em: (i) Centralização das compras e rigidez burocrática (até 1967); (ii) Centralização política e fragmentação administrativa/*Estado como executor* (1967-1993); (iii) Foco no controle e na eficiência/*Estado como gestor de contratos* (1993-2010); e, finalmente, (iv) Foco em segmentos estratégicos socialmente relevantes/*Estado como indutor do desenvolvimento sustentável*, este último representando um caminho que está em construção.

A origem do arcabouço institucional das compras públicas está relacionada historicamente há pouco mais de cento e cinquenta anos, por meio do Decreto nº 2.296 de 14 de 1862, que dispunha arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (Faria, Filho & Aguiar, 2011).

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.**

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Após um período de forte centralização das compras durante o governo provisório e o Estado Novo, em um contexto de reforma burocrática, os processos licitatórios receberam sistematização com abrangência no território nacional em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, e no ano seguinte nas esferas estaduais e municipais por meio da Lei nº 5.456/1968 (Faria, Filho & Aguiar, 2011).

Naquele contexto, o excesso de rigidez na burocracia brasileira, a ausência de controle informacional e de organização técnica e administrativa dos procedimentos se destacavam como problemas relevantes no processo de compras governamentais. Na reforma burocrática instituída pelo Decreto nº 200, nas palavras de Bresser Pereira (1996, p. 7), “toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada”.

Ainda, para o autor, “através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial” (1996, p. 7). Do ponto de vista do perfil do burocrata naquele período, embora o Decreto nº 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art. 94, V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP, Bresser Pereira (1996) aponta que o núcleo estratégico foi enfraquecido pelo regime militar, facilitando ainda a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas.

Pouco mais de 20 anos após o Decreto nº 200, a Constituição Federal representou uma nova inflexão nas mudanças institucionais que precederam o atual arranjo institucional sobre as compras públicas no país. Isso porque, em 1988 a licitação foi elevada a princípio constitucional, por meio de três referências diretas (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175) e uma indireta (art. 195, § 3º). No cenário político, a reforma política, administrativa e fiscal decorridas do processo de descentralização, também contribuiu para redefinir o papel do Estado frente a esta temática e inserir novos atores nesse processo.

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993 representou uma formalização de um sistema de regras e padrões de conduta com o intento de criar uma nova institucionalidade nas compras governamentais.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.**

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Cabe destacar que a referida norma foi elaborada em um contexto histórico marcado por uma escalada de denúncias sobre corrupção nas contratações públicas, criando, portanto, um ambiente favorável para novas mudanças no arranjo institucional, que até então estava em vigor.

Nesse contexto, o papel dos atores individuais e coletivos na proposição de mudanças institucionais toma grande relevância, assim, o setor empresário da construção civil, órgãos de controle, corporações profissionais e a classe política participaram intimamente dos trabalhos institucionais que permitiram a criação desse novo marco para as compras governamentais (Fernandes, 2008).

O resultado desse processo foi caracterizado por alguns autores como sendo excessivamente detalhista em ritos procedimentais, deixando pouca ou nenhuma margem para a discricionariedade do gestor público para adaptação desta norma (Fernandes, 2008). A partir da sua realidade, o burocrata teria uma função de “auditor financeiro” dos procedimentos administrativos. Nesse cenário, sob a construção de uma narrativa que pregava maior controle e eficiência sobre os gastos públicos, o papel do Estado é relacionado ao “executor das políticas públicas” e mais de “gestor de contratos”.

Passando finalmente para o período atual, o arranjo institucional das compras públicas estaria passando por novas mudanças, fato que abriria uma “janela de oportunidade” para o uso do poder de compra do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a estratégia de CPS.

O primeiro ponto a ser incluído para a construção de um novo paradigma em torno das compras públicas é a orientação das aquisições para um tipo de fornecedor específico: o proveniente de Micro e Pequenas Empresas – MPE’s. A Lei nº 10.973/2004 inicia tal processo ao incluir mecanismos de valorização e favorecimento às indústrias e o desenvolvimento de tecnologias nacionais, incluindo as microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica.

Todavia, é a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que emerge como um marco legal para esse tipo de fornecedor. Tal lei dispõe, entre outros aspectos, a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação.

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Além disso, a normativa prevê a eliminação de etapas, bem como estabelece prazos diferenciados para as empresas enquadradas e simplifica o processo de pagamentos de tributos por meio do Simples Nacional, o que pode corroborar para a redução de carga tributária, conforme especificação da organização. Ainda sobre esta temática, a Lei Complementar nº123/2006 institui a possibilidade de participação exclusiva das MPE's em licitações de até R\$ 80.000,00, bem como deu preferência na ocasião em caso de empate no processo de licitação.

O segundo ponto a ser incluído corresponde aos grupos que estão em situação de vulnerabilidade e que possuem dificuldades na etapa de comercialização, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, dispôs sobre a dispensa de licitação nos casos de contratações de cooperativas de catadores, sendo reforçada posteriormente pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Outro grupo que recebeu atenção na construção desse novo arcabouço normativo foi formado pelos agricultores familiares, resultado de articulação histórica e mobilização de dispositivos coletivos (Sabourin, 2010). Isso porque, com a Lei Federal nº 10.973/2004, o estado prevê que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), adquiridos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), sejam oriundos da agricultura familiar, favorecendo assim a produção local no processo de compras públicas, abrindo margem para os municípios adotarem essa prática próximo a sua totalidade, como é o caso de municípios como Conchal – SP e Apucarana – PR (Caldas & Nonato, 2013).

Com efeito, o marco normativo para que as CPS tenham maior espaço nas discussões jurídicas, corresponde a alteração da regra geral do art. 3 da Lei nº 8.666/1993. Tal artigo reza que a função da licitação não é tão-somente obter a proposta mais vantajosa do ponto de vista econômico, mas promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A partir dessa alteração, a inserção das CPS caminha para uma nova etapa: a da padronização e maior celeridade nos procedimentos licitatórios, condicionando seu acesso ao cumprimento de critérios socioambientais definidos pelo órgão contratante. Na esteira dessas discussões, a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é representativa, pois busca

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.**

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

incentivar as compras governamentais sustentáveis, dando preferência aos produtos criados em processos de fabricação sustentáveis, especificando as diretrizes que devem guiar os processos licitatórios:

- (i) Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- (ii) Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- (iii) Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- (iv) Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- (v) Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- (vi) Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- (vii) Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

O Decreto Federal nº 7.746/2012 reforça essa nova fase, na medida em que propõe a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável na administração pública, requerendo planos de gestão de logística sustentável, sugerindo que o próximo passo da normatização sobre CPS tende a ser a transformação do entendimento jurídico sobre tal questão, passando assim de uma estratégia “desejável” para uma estratégia “obrigatória” a ser adotado pelo poder público.

Nesse sentido, é possível perceber a movimentação de atores do poder público na construção de um novo arcabouço jurídico para viabilizar as CPS, incluindo os agentes de controle externo. No plano federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem exercido importante papel na disseminação dessa prática, por meio de assessoramento jurídico na elaboração de pareceres e capacitações sobre a temática, incluindo a adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P<sup>2</sup> (Villac, Bliacheris & Ferreira, 2014). Há também a movimentação e influência de atores externos na mediação das ideias que envolvem as CPS como instrumento de ação pública, derivados de discussões em contexto global – discussão está que será retomada nas seções e itens subsequentes.

---

<sup>2</sup> Criada em 1999 e reformulada em 2007, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente – MMA para promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos (todas as esferas de governo nos 3 poderes) e possui as licitações sustentáveis como um dos eixos temáticos.

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Entre as propostas jurídicas para maior celeridade dos referidos processos, por sua vez, está na Lei nº 12.462 de 2011 que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Construída a partir da necessidade de acelerar as obras para a realização de eventos esportivos sediados no país, a normativa busca trazer uma maior flexibilidade na dinâmica das compras públicas. Entre as medidas estabelecidas está a prioridade para os meios eletrônicos de contratação, e a inversão de fases entre habilitação e julgamento, a fim de minimizar os recursos jurídicos de impugnação a todos os licitantes, concentrando tal exercício no fornecedor vencedor.

Além disso, a norma prevê considerar no processo licitatório o custo global de aquisição e possibilidade de exigir certificação, pontos consonantes aos debates sobre os critérios socioambientais nas compras públicas e que ainda aparecem como lacunas na Lei nº 8.666, fazendo coro as tentativas de pressionar o Congresso Nacional para a modernização da lei de licitações e contratos, somando mais de 500 projetos a respeito da matéria de compras públicas (BRASIL, 2013).

Sob essa nova perspectiva, foi criada em 2013 uma Comissão Especial no Senado Federal para tratar do assunto, recebendo atores de diversos setores do mercado, bem como especialistas que fizeram apresentações sobre os principais gargalos da normativa geral, a exemplo do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, setores da engenharia, das forças armadas, agronomia, tecnologia, entre outros. O resultado dessa movimentação correspondeu ao encaminhamento de um Projeto de Lei que está em tramitação em comissões permanentes do Senado.

Não obstante os debates apontem para a flexibilização normativa e a celeridade dos procedimentos, as narrativas do controle e do combate à corrupção não perdem força no setor público, ainda representando um importante pilar na construção do paradigma vigente, no qual o “menor preço” no curto prazo é sinônimo de “proposta mais vantajosa”. Nesse cenário, a aferição contábil segue como instrumento de avaliação para identificar se o estado está comprando de forma responsável, a despeito do reconhecimento de custos extrínsecos do processo, com implicações nas dimensões econômicas, sociais e ambientais inseridos nas CPS.

Em suma, o processo de compras públicas no Brasil passou por diversas mudanças institucionais, acompanhando seus respectivos contextos histórico-político e refletindo as

diferentes visões sobre o papel do Estado. Este processo é acompanhado por uma heterogeneidade de atores internos e externos que trabalham no sentido de criar novas estruturas e, ao mesmo tempo, romper com as preexistentes, permitindo a construção de arenas que produzem e operacionalizam as ideias sobre os modelos de compras públicas e suas conexões com o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, espaços estes que são cercados muitas vezes por controvérsias e incertezas.

#### **4. Desenvolvendo uma proposta de taxonomia: procedimentos metodológicos**

A partir da revisão teórica e normativa sobre compras públicas no contexto brasileiro, percebe-se que o esvaziamento do adjetivo “sustentável” foi em parte transferido para a ideia atual sobre CPS, ora equiparando as ideias como estratégia de “internalização de externalidades ambientais” ora como instrumento de promoção do desenvolvimento local e sustentável ou ainda como alteração dos padrões processuais de compras com vistas à promoção de inovação e maior celeridade dos processos.

Assim, ao apresentar parte do que está registrado sobre CPS, evidencia-se a necessidade de expandir o conhecimento sobre este instrumento ainda pouco explorado. Diante desse cenário, propõe-se uma taxonomia que possa ser útil para fornecer um enquadramento sobre as diferentes formas de aplicação das CPS no cotidiano do setor público. Jayo e Diniz (2010) argumentam que a taxonomia é um importante instrumento quando o pesquisador detém pouco conhecimento prévio sobre o objeto, apropriando-se de referências teóricas mas também de elementos empíricos para sua construção.

Dessa forma, a taxonomia aqui apresentada é inicialmente resultado de revisão sistemática de literatura e da legislação disponível. Adicionalmente, a taxonomia está pautada a partir de um exame detalhado de quatro estudos empíricos realizados nos municípios de Osasco SP e Apucarana PR (Caldas & Nonato, 2013) e nos estados de São Paulo (Medeiros et. al, 2014; Nonato, 2015) e Acre (Nonato, 2015). Partindo da lente teórica da ação pública (Massardier, 2006; Muller, 2008, Thoenig, 1995), buscou-se identificar os atores e seus instrumentos, além de refletir sobre os aspectos que devam ser considerados na aplicação da estratégia das CPS no cotidiano do setor público.

#### **5. Apresentação dos resultados e discussão**

## Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

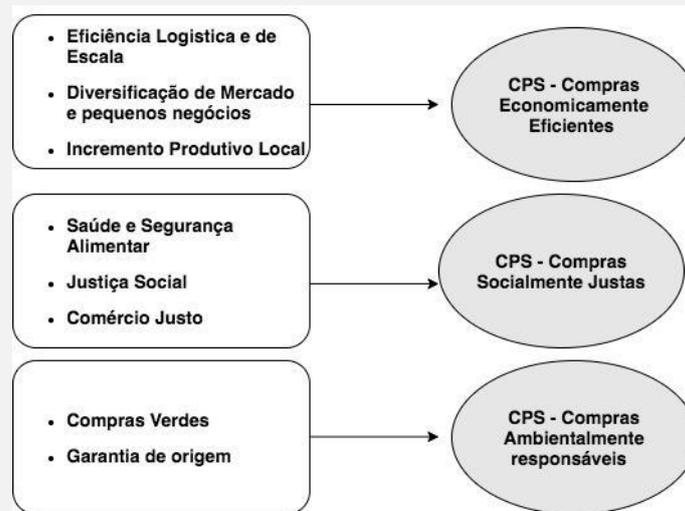
A partir de um exercício indutivo sobre as diferentes práticas de CPS identificadas na literatura, o quadro 1 sistematiza as categorias iniciais com base na descrição de suas principais características.

**Quadro 01:** Categorias iniciais sobre CPS

<b>Categorias Iniciais</b>	<b>Descrição</b>	<b>Estudos</b>
Compras Verdes	Iniciativas que inserem elementos de mensuração sobre os impactos ambientais em todo o ciclo de vida dos produtos, isto é, nas fases de extração, fabricação, transporte, comércio, uso e destinação final.	Medeiros et al. (2013); Nonato (2015); Cavalcanti et. al. (2017)
Diversificação de mercado e pequenos negócios	Iniciativas que orientam parte de suas aquisições para fomentar fornecedores de pequeno porte ou de garantia de empresas nacionais, por meio de garantia de escala produtiva e aumento de competitividade.	Nonato (2015);
Incremento produtivo local	Iniciativas que buscam criar um efeito multiplicador na economia local por meio da maior capilaridade financeira no território.	Caldas & Nonato (2013);
Saúde e Segurança Alimentar	Iniciativas que priorizam a aquisição de produtos que possuem benefícios à saúde humana e combate à fome.	Caldas & Nonato (2013); Jesus (2014); Abreu (2014)
Justiça Social/Comércio Justo	Iniciativas que orientam as compras considerando a diversidade e a inclusão de grupos marginalizados, melhorias nas condições de trabalho ou promovem a inclusão de novas formas de economia solidária.	Caldas & Nonato (2014)
Eficiência Logística (compras compartilhadas, edital-padrão);	Iniciativas que promovem a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório.	Cader et. al (2018)
Fiscalização e garantia de origem	Iniciativas que estruturam padrões de controle e mecanismos de verificação sobre a origem de determinado bem ou serviço, a exemplo da criação de selos ou a exigência de certificação.	Nonato (2015); Cavalcanti et. al (2017)

A partir da análise das categorias iniciais, foi possível estabelecer inter-relações e conexões com atributos de sustentabilidade. Dessa maneira, tais categorias foram renomeadas e aglutinadas de acordo com o tripé da Sustentabilidade (Hacking, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental.

**Figura 01:** Dimensões nos modelos de CPS



Como demonstrado na figura 1, as 7 categorias inicialmente propostas foram traduzidas em três tipos de CPS: Compras economicamente eficientes; Compras Socialmente Justas e Compras Ambientalmente Responsáveis. A partir da análise aprofundada dos estudos empíricos, foi possível identificar duas dimensões principais de ação: (i) externa - centrada na natureza e prática do fornecedor e ii) interna - centrada na prática do comprador público. O quadro 2 sintetiza as dimensões, classes e características gerais dos modelos de CPS identificados.

**Quadro 02:** Taxonomia dos modelos de CPS.

Modelos/Tipos	Dimensões	Classes	Características gerais
Compras ambientalmente responsáveis	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Modelo que insere exigências na contratação de empresas que possuam condições estruturantes de fornecer um bem, serviço ou obras de acordo com a conservação de recursos naturais e atenção às mudanças climáticas. Inserção de critérios da Análise do Ciclo de Vida (ACV) de um determinado bem ou serviço. Licenciamento, Selos, Certificações e Declarações são requeridas para a participação do processo.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de política interna em favor do uso de fontes renováveis de energia, políticas de combate ao desperdício de recursos naturais e escassos, entre outros.

## Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Modelos/Tipos	Dimensões	Classes	Características gerais
Compras socialmente justas e solidárias	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Acessibilidade e reconhecimento da diversidade; Priorizar MPEs e cooperativas locais; Aquisição de produtos com menor impacto negativo sobre a saúde do consumidor.
	Interna	Prática do comprador público	Mecanismos de controle para garantir a não-contratação empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo;
Compras economicamente eficientes	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Inserção de Inovação nos bens, serviços e obras contratados; Reconhecimento da Análise do Ciclo de Vida nas Contratações Públicas; Apoio as MPE's.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de mecanismos que promovam a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório. Inclusão de mecanismos de TIC's, compras compartilhadas.

O primeiro ponto - a Natureza do Fornecedor - refere-se principalmente na identificação ex-ante dos atores que são contratados pelo Estado, de modo a estabelecer um cenário passível para que um determinado grupo seja atendido. Tal ponto também se volta para as práticas que induzem mudanças de comportamento e à práxis do fornecedor, seja em termos de estrutura e condições para exercer a atividade, seja na apresentação de documentos que comprovem a segurança e o respeito aos direitos humanos nas condições de trabalho.

Como mencionado, sob esse aspecto o Brasil apresenta avanços, principalmente por meio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). No plano subnacional, o Programa de Regionalização do Mobiliário no estado do ACRE é uma iniciativa estadual ilustrativa nesse sentido, buscando fomentar cadeias produtivas locais e, ao mesmo tempo, aumentar as exigências ambientais a partir do uso de madeira de florestas manejadas. Ao focalizar em um grupo setorial específico (moveleiros) que se encontravam em situação de fragilidade socioeconômica, o desenho deste programa foi orientado para promover estímulo à legalidade e formalização da atividade do fornecedor em questão.

Em 2015 eram 14 CNPJ credenciados, o que representavam 300 marceneiros, organizados individualmente em micro e pequenas empresas ou na central de

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.**

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

cooperativas do estado, que estão cadastrados no programa e possuem licença para operar. Articulada a ação do credenciamento público dos marceneiros, o estado inseriu estratégias públicas de promoção da referida cadeia, por meio de criação de polos moveleiros e apoio instrumental, traduzidos principalmente na realização de cursos de design de móveis, por meio de um termo de cooperação com a Universidade Politécnica de Milão, de padronização da produção e de organização associativista (Nonato, 2015).

Já a segunda dimensão - a prática voltada a realidade interna do Estado - é relacionado principalmente com os processos internos de gestão que envolvem a inserção de uma política ou prática de CPS. Assim, mecanismos que garantam maior celeridade e eficiência dos recursos, maior controle social e transparência nas ações realizadas apontam para este sentido. São Paulo por meio do seu Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis avançaram nesta direção. No programa há previsão de monitoramento anual das ações realizadas pelos órgãos estaduais na área de CPS, por meio de relatórios anuais e publicação de relatórios gerais do Estado bianuais, bem como a capacitação de servidores na referida temática. De acordo com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, até 2015 houve incremento das opções sustentáveis nas compras públicas paulistas, passando de 3% para 26% dos produtos identificados ao longo da implementação dessa experiência pelas unidades compradoras (Nonato, 2015).

### **6. Examinando práticas de CPS no cotidiano: proposição de critérios de análise.**

Antes de avançar é importante ressaltar que a taxonomia aqui desenvolvida representa um esforço mínimo de organização dos modelos disponíveis de CPS observadas no período recente. Contudo a mesma não limita e tampouco esgota as formas de combinação e articulação entre modelos na construção de uma ação pública versando tal questão. Muito pelo contrário, trata-se de um instrumento organizativo para avançar na proposição de iniciativas governamentais e da sociedade civil que possam ser inovadoras e adaptadas de acordo com a peculiaridade e ambiente institucional.

Nesse sentido, ao desenvolver a presente taxonomia, propõe-se que ao analisar ações públicas de CPS sejam considerados 7 critérios principais:

Grau de focalização. O grau de focalização é entendido neste contexto como a ênfase atribuída à determinado segmento ou perfil de fornecedor. Ao avaliar tal iniciativas, algumas questões são pertinentes: trata-se de uma ação voltada a um público-

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

alvo específico? Será voltado a todas as modalidades de licitações (bens, serviços e obras) ou se restringe a uma específica? A partir da identificação estratégica e do escopo da prática de CPS em questão, será possível identificar as etapas necessárias ao planejamento dos procedimentos internos e externos a serem adotados na etapa processual das referidas contratações.

Normatização. O segundo critério está relacionado a segurança jurídica. Com os avanços no quadro institucional mencionados na reconstituição histórica, é possível afirmar que há um contexto institucional favorável para recomendar a adoção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. No entanto, a legislação subnacional é chave tanto para endossar quanto na proposição de avanços no tema. A experiência acumulada pelo PNAE aponta para este sentido, ao observar municípios que criam legislação própria para avançar nas compras locais de produtos oriundos da agricultura familiar. Os casos observados nos estados do Acre e São Paulo igualmente foram precedidos de legislação estadual. O debate jurídico especializado tem avançado nesta temática e órgãos como a Advocacia Geral da União (AGU) se destacam enquanto agentes formadores e de incidência na hermenêutica da legislação em questão (Villac, Bliacheris & Souza, 2014).

Instrumentos de aprendizagem. Arelado a questão da legislação, a formação é algo proeminente para as duas pontas da cadeia, ou seja, tanto para quem compra quanto para quem fornece. Ao propor uma prática de CPS, além de formações temáticas e seminários, é importante investir em apoio instrumental cotidiano, de modo a promover maior aproximação do tema junto aos atores envolvidos. Nesse sentido, não basta sensibilizar a área compradora – aquela que realiza a licitação, mas também a área técnica que define o objeto e as características que compõem o termo de referência da aquisição e/ou contratação. Atividades que mobilizam fóruns científicos/acadêmicos e diálogos multisetoriais reúnem potencialidades no processo de aprendizagem na consecução da ação pública

Identificação de Parcerias/práticas colaborativas. A aplicação das CPS envolve o reconhecimento e articulação dos diferentes atores que participam deste processo desde a concepção até o monitoramento e avaliação das referidas iniciativas. Do ponto de vista externo, além da já mencionada articulação com especialistas da academia e terceiro setor, é importante inserir órgãos e entidades de representação dos fornecedores, de modo

a angariar apoio na transferência de conhecimento. Do ponto de vista interno – da prática do comprador – um caminho promissor é a realização de encontros que possibilitem a troca de experiências entre unidades compradoras, departamentos, secretarias e, por que não, municípios. O programa Municípios Verde-Azul do estado de São Paulo avançou nesse sentido, ao fornecer uma série de oficinas e workshops no ano de 2014 dirigidos aos municípios paulistas e contou com o apoio de órgãos da sociedade civil, do governo estadual e representantes do Tribunal de Contas do Estado. A identificação de parcerias e de práticas colaborativas, é, portanto, um critério que aponta para o grau de envolvimento e comprometimento dos atores para aplicação da CPS, a fortalecendo no cotidiano.

**Inovação Social.** Compreendendo inovação social enquanto conjunto de arranjos, práticas e tecnologias sociais dirigidos à resolução de problemas públicos (Pozzebon & Fontenelle, 2016; Andion et al. 2017), torna-se relevante analisar as experiências de CPS sob este critério, abrindo espaço para identificar a pluralidade de ações exercidas pelos atores. Nesse sentido, não é pressuposto um caminho linear, mas a identificação dos avanços, hesitações e desvios de rota observados ao longo do estabelecimento dessa iniciativa são partes integrantes na análise.

**Vontade Política.** Especialmente quando se trata dos estudos empíricos analisados, entende-se que a aplicação das CPS está relacionada a vontade dos dirigentes públicos em implementar tais procedimentos, seja de forma propositiva – implementando bandeiras de campanha – seja respondendo a uma demanda externa – de legislação federal, por exemplo. A vontade política é fundamental especialmente no momento em que as ideias discutidas nos fóruns públicos são reforçadas e desenhadas de acordo com as negociações dos atores. A vontade política deve ser compreendida, portanto, para além das figuras dos políticos eleitos, mas de cargos escolhidos para dirigir secretarias e as elites da burocracia pública.

**Controle Social e Transparência Governamental.** A análise dos estudos realizados permitem dizer que o controle social e a transparência governamental representam um gargalo nas práticas de CPS em curso e se mostra um critério de análise bastante relevante. Isso porque, embora as licitações como um todo sejam cercadas pela rigidez normativa e mecanismos de controle, buscando intimidar práticas de corrupção ou mal

uso dos recursos, tais mecanismos não foram acompanhados de estruturas informacionais que disponibilizem ao cidadão comum detalhes sobre a dinâmica processual das compras realizadas. As limitações nos pedidos via Lei de Acesso a Informação (LAI) são exemplos nesse sentido. Assim, as limitações informacionais e opacidade institucional podem representar barreiras para monitorar e avaliar os efeitos práticos de sua inserção. É preciso, portanto, avançar na criação de ferramentas que auxiliem na padronização e disseminação dessas práticas e ampliem os canais de transparência ativo.

Diante do exposto, a taxonomia e os critérios de análise propostos pretendem fornecer uma visão ampla sobre as diferentes formas de CPS que estão em curso, algo importante para a familiarização e entendimento do conceito, bem como na identificação de potencialidades e gargalos ao adotar as referidas práticas em diferentes contextos.

### **7. Considerações finais**

Este artigo teve por objetivo principal reconstituir o histórico das CPS no Brasil e propor uma taxonomia para análise dos modelos aplicados pela administração pública no período recente.

A partir de um olhar histórico sobre as diferentes contingências e circunstâncias temporais das compras públicas no Brasil, foi possível perceber que o Brasil passou por momentos de alternância na representação do próprio papel do Estado, o que influenciou diretamente as constantes reformas no período. A regra geral que atualmente vigora nessa temática, a Lei nº 8.666/1993, emerge assim, em meio a necessidade de estabelecer controle e combater a corrupção, seguindo quase que inalterada até a década de 2000, quando a tônica se relacionou com a necessidade de um Estado mais eficiente.

Não obstante, as alterações normativas mais recentes, a exemplo da alteração do art. 3 da Lei nº 8.666, sugerem que está em curso uma alteração dessa perspectiva, colocando o Estado como agente indutor do desenvolvimento sustentável, o que perpassa por uma pressão para que o poder público adote uma visão estratégica das compras públicas. Entretanto, a narrativa na qual insere a licitação na esteira das discussões sobre corrupção, corrobora para um cenário de constrangimentos no qual o paradigma do controle baseado na garantia do “menor preço” seja fixado na práxis do setor público, dificultando que ideias de “custo total de aquisição”, de “análise do ciclo de vida do

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

produto”, ou a exigência de selos e certificações socioambientais sejam inseridos no repertório dos atores que conduzem esses processos no cotidiano.

A partir da taxonomia dos diferentes modelos típicos de CPS disponíveis, foram propostas categorias analíticas aplicáveis às iniciativas que possuam as CPS como nodo articulador das experiências. Ao atribuir a lente teórica da ação pública, foi possível estabelecer critérios de análise que identifiquem de que forma os diferentes tipos de CPS são performados pela ação dos atores, a partir de suas diferentes posições e trajetórias. Compreendendo a noção do “Estado em ação” (Jobbert & Muller, 1987), tais critérios transcendem a análise da atuação estatal, debruçando-se na ação de atores influenciam diretamente a dinâmica e a construção de sentidos sobre tal estratégia. Nesse sentido, é fundamental compreender a cadeia de eventos, suas causalidades e peculiaridades territoriais que envolvem a ação pública, dimensionando a análise a partir do contexto territorial, as estruturas de governança estabelecidas, coalizões políticas, entre outros.

Sendo um instrumento dinâmico e ainda em construção, trata-se de um ponto de partida para melhor propor e desenhar iniciativas de CPS a partir dos seus diferentes contextos. Por todo o exposto, espera-se que este artigo possa instrumentalizar futuras pesquisas sobre as CPS e suas implicações no cenário brasileiro.

### **References**

Abreu, K. D. R. D. (2014). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas (Doctoral dissertation).

Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R. L., Gonsalves, A. K. R., & Serafim, L. B. D. (2017). Civil society and social innovation in the public sphere: a pragmatic perspective. *Revista de Administração Pública*, 51, 369-387.

Araújo Júnior, I. T. D. (2018). Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas.

Brasil. (2004a). *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*. 2ª Ed.. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. (1988) *Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

\_\_\_\_\_. (2012a). Decreto no 7.746, de 5 de junho de 2012a.

\_\_\_\_\_. (2011f). Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo. Advocacia Geral da União (AGU), São Paulo. Disponível em < <http://hotsite.mma.gov.br/forum3p/wp-content/uploads/Guia-da-AGU-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>>. Acesso em 13 de jul. 2014.

\_\_\_\_\_. (2010a). Instrução Normativa SLTI/MPOG no 01, de 19 de janeiro de 2010a.

\_\_\_\_\_. (2012b). Instrução Normativa SLTI/MPOG no 10, de 12 de novembro de 2012b.

\_\_\_\_\_. (2006). Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. (1993). Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. (2013). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo aumenta aquisição de produtos sustentáveis. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8377&cat=94&sec=7>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. (2012c). Política Nacional De Agroecologia E Produção Orgânica, Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012c.

\_\_\_\_\_. (2010b). Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei no 12.305, de 02 de agosto de 2010b.

\_\_\_\_\_. (2009b.) Política Nacional sobre Mudanças do Clima, Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009b.

\_\_\_\_\_. (2003). Programa de Aquisição de Alimentos, Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. BRASIL. Emenda Constitucional no 42, de 19 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. (2009a). Programa Nacional de Alimentação Escolar, Lei 11.947, de 16 de junho de 2009a.

\_\_\_\_\_. (2011c). Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Lei no 12.462, de 04 de agosto de 2011c.

## **Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia**

Biderman, R., Macedo, L. S. V. D., Monzoni Neto, M. P., & Mazon, R. (2008). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces).

Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*.

Caldas, E. D. L., & Nonato, R. S. (2013). Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2014.

Calvacanti, D., Oliveira, G., d'Avignon, A., Schneider, H., & Taboulchanas, K. (2017). Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

CMDS, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. Organização das Nações Unidas. Johannesburgo.

Conway, D. M. (2012). Sustainable procurement policies and practices at the state and local government level. *Greening Local Government*. K. Hirokawa & P. Salkin, eds.

Da Silva, R. C., Betiol, L., Villac, T., & Nonato, R. (2018). Sustainable public procurement: the Federal Public Institution's shared system. *Revista de Gestão*.

Da Veiga, J. E. (2005). *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Editora Garamond. de Medeiros, A. K., Nonato, R. S., Katz, I. B., & de Souza, Z. B. (2013). *Transparência de Compras Públicas Sustentáveis—um caminho a ser traçado | Transparency in Sustainable Public Procurement—a road to be traced*. *Liinc em Revista*, 9(2).

DEFRA, Department For Environment, Food And Rural Affairs. 2006. *Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. London.

de Farias, R. A., Ribeiro Filho, E. M. J. F., & de Aguiar, S. M. B. *Licitações e Controle nas Compras e Contratações nas Entidades Públicas: Panorama no Brasil, Organismos Internacionais, Comunidade Européia e Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos. Bids and Control of Purchases and Hiring in Public Brazil. Gestão Pública: Práticas e Desafios*, 2(2).

Fernandes, C. C. C. (2008). *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*.

Hacking, T., & Guthrie, P. (2008). A framework for clarifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 28(2-3), 73-89.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.**

Jayo, M., & Diniz, E. H. (2010). Uso de correspondentes bancários pelos bancos brasileiros: um mapeamento dos modelos de gestão de redes. Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração, XXXIV, 157-175.

Jesus, Deloisse de F. B. (2014). Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal no 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do ABC.

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management review*, 24(4), 691-710.

Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: a critical review. *World development*, 19(6), 607-621.

McCrudden, C. (2004, November). Using public procurement to achieve social outcomes. In *Natural resources forum* (Vol. 28, No. 4, pp. 257-267). Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd..

Nonato, R. S. (2015). Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV

Nobre, M. (2002). Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*, 21-206.  
Pozzebon, Marlei; Fontenelle, I. A.. *The Latin American concept of social technology : a critical essay*. n. May, 2016.

Ribeiro, M. M. (2012). As relações entre governo e sociedade civil através da web: modelos de relacionamento na esfera pública virtual (Doctoral dissertation).

Sabourin, E. (2010). Dispositivos coletivos de apoio à produção e dinâmicas territoriais Raízes. *Revista de ciências sociais e econômicas*, 29(1-2), 154-165.

Tendler, J. (1998). *Bom governo nos trópicos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Villac, T., Bliacheris, M. W., & Souza, L. C. D. (2014). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Yaker, F., Baceti, C. M., & Enmanuel, C. A. (2014). O trabalho do Programa das Nações Unidas para o meio ambiente na promoção das Compras Públicas Sustentáveis. *Panorama de licitações sustentáveis. Direito e Gestão Pública*. [Sn]: Fórum.

# Monitoramento dos Egressos formados pela Unipampa Naturais das Cidades Campi de 2017 a 2019

*Monitoring of Graduates Graduated by Unipampa Natural of Campus Cities from 2017 to 2019*

Liliane Lencina dos Santos<sup>1</sup> 

Tanise Brandão Bussmann<sup>2</sup> 

Angela Quintanilha Gomes<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.61356]

Recebido em: 07/11/2021

Aprovado em: 06/06/2022

**Resumo:** Este estudo monitora a evolução dos índices de alunos formados pela Unipampa de 2017 a 2019. Tem como objetivos acompanhar os indicadores da Unipampa relativos ao percentual de alunos formados pela universidade nascidos nas cidades campus. Para é necessário responder a seguinte questão: como a sociedade local e regional, em especial às pessoas naturais das cidades campus estão se beneficiando com o ensino ofertado pela Unipampa? Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, bibliográfica, documental e descritiva. A amostra foi formada a partir de documentos oficiais da Unipampa. A análise dos resultados é realizada por meio da análise de conteúdo e do método comparado. Este estudo observa os impactos da Unipampa nas cidades de sua abrangência, no que tange ao quantitativo de formados, foi analisada a evolução dos indicadores ao longo de três anos consecutivos, com um olhar especial para os formados nascidos em tais municípios, em especial as mulheres.

**Palavras-chave:** Unipampa; monitoramento; formados; nascidos nas cidades campus; gênero.

**Abstract:** This study monitors the evolution of the rates of students graduated by Unipampa from 2017 to 2019. It aims to monitor Unipampa's indicators related to the

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pampa: São Borja. E-mail: [lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br](mailto:lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br).

<sup>2</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, Brasil. E-mail: [tanisebrandao@gmail.com](mailto:tanisebrandao@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Federal do Pampa: São Borja. E-mail: [angelagomes@unipampa.edu.br](mailto:angelagomes@unipampa.edu.br).

percentage of students graduated by the university born in the campus cities. For it is necessary to answer the following question: how the local and regional society, especially the natural people of the campus cities are benefiting from the education offered by Unipampa? This is a qualitative-quantitative, bibliographical, documentary and descriptive research. The sample was formed from official Unipampa documents. The analysis of results is performed through content analysis and the comparative method. This study observes the impacts of Unipampa in the cities of its scope, with regard to the number of graduates, the evolution of the indicators was analyzed over three consecutive years, with a special look at the graduates born in such municipalities, especially women.

**Keywords:** Unipampa; monitoring; graduates; born in campus cities; gender.

## **1. Introdução**

A Unipampa é uma universidade federal brasileira nova que está situada na Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS), numa área que abrange aproximadamente 53,07% do território gaúcho. Neste texto é apresentada a pesquisa o quanto a sociedade natural das cidades sobre a parcela da sociedade local e regional, mais precisamente campus está concluindo cursos pela instituição. É acompanhado a evolução ao longo de três anos consecutivos (de 2017 até 2019) no sentido de observar o quantitativo de alunos formados por campus e o grau de participação.

O ensino superior brasileiro teve um início tardio marcado pelos interesses da elite, com cursos voltados a atender as demandas desse grupo social. Observa-se que as instituições de ensino superior público apresentaram um crescimento até o início dos anos 80 quando o setor privado passou a se expandir e ampliar a oferta de vagas e cursos, um dos fatores que mais contribuem para isso são os cursos à distância, atualmente amplamente difundidos tanto na esfera pública quanto privada.

A Universidade Federal do Pampa foi criada pela Lei nº 11.640 de 11 de janeiro de 2008, com sede em Bagé e nas cidades de: Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguai, Alegrete, São Borja, Itaqui, Caçapava do Sul e Dom Pedrito (BRASIL, 2008). Por uma questão técnica, a Unipampa é uma Universidade *multicampi*<sup>4</sup>, ou seja, apresenta campus em diferentes localidades.

---

<sup>4</sup> Tal característica é intrínseca desta instituição e está presente desde a sua criação. Ao contrário de instituições mais antigas, em que seria possível a existência de atividades “fora de sede”, o que seria revertido em mais recursos para a instituição por conta da forma de repartição de recursos nas Instituições Federais de Ensino Superior, via Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (OCC), não ocorre na UNIPAMPA (MEC, 2013). Neste sentido, pode-se considerar como se todos os campus fossem sede, apenas com o endereço fiscal ficando em Bagé em função da localização da Reitoria nesta cidade (BRASIL, portaria nº 651 de 24 de julho de 2013).

A região onde a Unipampa foi implementada é marcada por indicadores socioeconômicos inferiores à média estadual, assim como o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) total, que envolve educação, saúde e renda, é menor que o apresentado pelo Estado. O mesmo ocorre com o crescimento populacional e expectativa de vida ao nascer.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (2014 - 2018) da Unipampa apresenta quatro eixos estruturantes: “Excelência Acadêmica, Aperfeiçoamento Institucional, Dimensão Humana e Compromisso Social”. Este artigo dará uma atenção especial ao compromisso social da instituição junto à sociedade onde está inserida. Entende-se como compromisso social: “as ações afirmativas; a temática da acessibilidade; às políticas voltadas aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, dentre outras temáticas” (UNIPAMPA, 2022).

A Unipampa desde o início das suas atividades está comprometida com a sociedade onde foi inserida. Este estudo tem como objetivos acompanhar os indicadores da Unipampa relativos ao percentual de alunos formados pela universidade que são naturais das cidades campus. Para isso será necessário responder a seguinte questão: como a sociedade local e regional, em especial às pessoas naturais das cidades campi estão se beneficiando com o ensino ofertado pela Unipampa?

## **2. Desenvolvimento**

Este estudo apresenta o estudo do acompanhamento dos indicadores relativos a participação da sociedade local e regional, em especial aquele grupo formado pela população natural das cidades que forma a Unipampa (Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão, Itaqui, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento e Uruguaiana). O foco desta pesquisa é a análise dos alunos formados pela instituição ao longo de três anos consecutivos.

É realizado um breve histórico do ensino superior brasileiro, para fins de contextualização. Também são trazidos dados socioeconômicos, que mostram sua importância devido às particularidades da sociedade analisada. Bem como são apresentados dados relativos à instituição pesquisada, em especial aqueles relativos ao recorte da pesquisa.

Este artigo usa o método misto. A análise qualitativa é realizada na análise documental. A análise qualitativa não apresenta um modelo pronto a ser seguido, cabendo ao analisador usar da sua capacidade interpretativa dos fatos (Gil, 2008). Outra parte da

pesquisa, que trabalha com dados estatísticos, dependerá do método quantitativo. Esse tipo de pesquisa “tem como principal característica a unicidade da forma de coleta e tratamento dos dados. Para isso, necessita coletar um conjunto de informações comparáveis e obtidas para um mesmo conjunto de unidades observáveis” (Alonso et al, 2016).

Sendo assim, uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva: bibliográfica porque trabalha com análise de artigos, livros, revistas, jornais, etc. Entre as principais vantagens dessa forma de estudo está o fato do pesquisador coletar uma série muito grande de informações, algo que se fosse buscar em fonte primária talvez fossem menos significativas (Gil, 2008); documental porque consulta e analisa documentos referente à população de formandos. Esse tipo de pesquisa usa materiais que ainda não foram analisados ou que poderão ser reelaborados conforme os objetivos do pesquisador (Gil, 2008); e descritiva porque vai descrever as características dos alunos formados na Unipampa (2017-2019). As pesquisas descritivas são aquelas “que têm por objetivo estudar as características de um grupo: sua distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade, nível de renda, estado de saúde física e mental etc.” (Gil, 2008, p.28).

São usadas duas formas de divisão territorial, necessárias devido à grande área de abrangência da instituição. A divisão mesorregião, que divide o RS em Metade Sul e Metade Norte é utilizada, e também a que divide o Estado em vinte e oito (28) Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), composto por regiões que apresentam algum tipo de afinidade.

Para atingir o objetivo de verificar a concretização das atividades da universidade foi estudado o perfil dos formandos nos anos de 2017, 2018 e 2019 da universidade. Para tanto, foi realizado o estudo dos concluintes de acordo com o local de nascimento (país, estado e cidade) observando os alunos que nasceram em cidades onde existe campus da Unipampa e o curso no qual se formou. Com isso, buscou-se identificar o quantitativo de alunos formados nas cidades-campi da universidade e verificar os cursos nos quais essas pessoas estão se graduando.

A amostra de pesquisa é formada com os alunos formandos da Unipampa nos anos de 2017, 2018 e 2019. A base de dados foi construída pelas autoras a partir de documentos, de dados coletados no site da Universidade e bibliografia afim com a temática. Foram consultados trabalhos já realizados que tenham abordado o assunto. A análise dos documentos foi feita por meio de análise de conteúdo; já na parte da análise

dos dados estatísticos estes recebem um tratamento por meio do programa Excel para a construção de quadros, gráficos e tabelas com os dados dos formandos. Sendo usado também o método comparado, pois, o mesmo busca destacar as similaridades e as diferenças encontradas na pesquisa, que pode ser de classes, fenômenos, fatos ou indivíduos que podem estar separados no espaço e no tempo (Gil, 2008).

### *2.1. Breve leitura do ensino superior brasileiro*

Este texto pretende fazer um breve relato de aspectos pontuais e relevantes visto que a pesquisa que segue apresenta outra temática. O ensino superior brasileiro teve início tardio, com cursos voltados aos anseios de uma elite agrária.

A primeira escola de ensino superior no país foi a Universidade do Paraná, conforme a Lei Estadual nº1.284 de 1912, porém a mesma viria a ser destituída pelo decreto nº 11.530 em 1915. Este decreto dizia que somente cidades com população superior a 100 mil habitantes poderiam estabelecer uma Universidade, o que impossibilitava a cidade de Curitiba de manter a instituição. Somente em 1913 que iniciaria o funcionamento da Escola Livre de Manáos denominada posteriormente de Universidade de Manáos (Morhy, 2004).

Em 1931 com o decreto nº 19.851 há a exposição de bases mais nítidas, estabelecendo que as universidades deveriam dispor de ofertas de cursos de pelo menos três áreas do conhecimento: medicina, direito e engenharia. Foram criadas então, em 1934 a Universidade de São Paulo e em 1935 a Universidade do Distrito Federal<sup>5</sup>. Sendo que em 1950 o Brasil contava com 10 universidades e na década de 60, já eram 20 (Morhy, 2004).

O governo de Getúlio Vargas criou o Ministério de Saúde e Educação proporcionando uma reforma na área da educação. O ministro Francisco Campos foi o responsável pelo Projeto do Ensino Superior. O Decreto-Lei nº 19.851 de 1931 cria o Conselho Nacional de Educação. Um dos fatos relevantes para o histórico do ensino superior do Brasil foi a criação da Universidade de Brasília em 1961 que teve como primeiro reitor o antropólogo Darcy Ribeiro (Gentil, 2017).

Até o início dos anos 1980 o ensino superior teve maior crescimento no setor público, eram 65 instituições públicas e 22 particulares. O ano de 1983 foi marcado pela

---

<sup>5</sup> Neste período, o Distrito Federal compreendia a cidade do Rio de Janeiro, então capital brasileira.

aprovação da Emenda João Galmon em que aprovou-se um valor mínimo a ser gasto com a educação, ficando em 25% para os municípios e 13% para a União (Morhy, 2004).

Muitos discursos apontam a educação como sendo um elemento fundamental para a produção do capital e para o desenvolvimento social, e assim sendo, passou a ser disponibilizado e comercializado de forma ampla (Gentil, 2017). A Constituição Federal de 1988 garante que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional. II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Brasil, 1988).

No governo Lula foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o decreto de 24 de abril de 2007, com o objetivo de aumentar o acesso e a permanência no ensino superior. O governo adotou diversas medidas no sentido de estimular o crescimento do ensino superior público brasileiro, dando condições para que as universidades federais possibilitem a expansão acadêmica, física e pedagógica. O programa teve início em 2003 com previsão de finalização até 2012 (Brasil & Reuni, 2018). Desse modo, foram criadas quatro novas instituições de ensino superior público: Grande Dourados, no Mato Grosso do Sul; Universidade Federal do ABC, em Santo André; Universidade do Recôncavo Baiano, em Cruz das Almas e a Universidade Federal do Pampa, em Bagé, no Rio Grande do Sul (Gentil, 2017).

Ao analisar o ensino superior brasileiro atual, é possível verificar que existem mais instituições privadas do que públicas. Em 2017, das instituições de ensino superior, 87,9% eram privadas e apenas 12,1% eram públicas, destas 5,1% estadual, 4,5% federal e 2,6% municipal. Dos concluintes desse ano, 79,0% estudam em faculdades privadas contra 21,0% da rede pública. Cabe observar a taxa de ocupação por vaga que é de apenas 32,1% no ensino privado contra 82,5% na pública (INEP, 2022).

## *2.2. A Unipampa*

A Unipampa foi instituída em 2008 pela Lei Nº 11.640, denominada Fundação Universidade Federal do Pampa, tratando-se de uma instituição de ensino nova, recebe auxílio de duas importantes instituições de ensino superior pública no processo de implementação, mas com a sua criação legal torna-se totalmente independente. A instituição está situada na Metade Sul do Rio Grande do Sul abrangendo os COREDEs Fronteira Oeste, Campanha e Sul.

A universidade foi criada para promover o "ensino superior qualificado, a fim de formar cidadãos capacitados e comprometidos em atuar em benefício do desenvolvimento regional, nacional e internacional". A instituição de ensino iniciou suas atividades sob tutela de outras duas Universidades até a sua formalização legal em 2008, a Universidade Federal de Santa Maria ficou responsável por cinco campus, enquanto que a Universidade Federal de Pelotas pelos outros cinco (Gentil, 2017).

Está localizada na maior área de fronteira do Mercosul, se estendendo em uma extensão de 153.879 Km<sup>2</sup>. Possui dez campi em municípios da Fronteira Oeste e Campanha. Destes, três estão na fronteira com a Argentina: São Borja, Itaqui, Uruguiana. Dois campuses fazem fronteira com o Uruguai: Santana do Livramento e Jaguarão. E os outros cinco campi encontram-se interiorizados em: Alegrete, Bagé, Dom Pedrito, Caçapava do Sul e São Gabriel (UNIPAMPA, 2022). A Unipampa surge com o seguinte propósito:

concretizar um antigo sonho da população permite que a juventude, ávida de conhecimentos, permaneça em sua região de origem e adquira as informações necessárias para impulsionar o progresso de sua região, no momento em que se forma mão-de-obra qualificada, e aumenta-se a autoestima de seus habitantes, tendo, como consequência, o surgimento de novas famílias, cujos filhos vislumbrarão opções para que se desenvolvam sociedades cultural e economicamente independentes (UNIPAMPA, 2022).

Ao acompanhar a evolução dos vínculos profissionais desde 2008 podemos observar um grande aumento no quadro de pessoal. Em 2008 havia 391 profissionais entre professores, técnicos administrativos e outros. Os indicadores evoluíram progressivamente até 2017 chegando a 1893. Em 2018 observamos uma ligeira queda de 0,32%, reduzindo para 1887. Podemos existir um aumento em 2019, no entanto, entre os anos de 2020 e 2021 ocorre uma retração de 3,11% do número de vínculos profissionais, os indicadores retrocedem chegando a 1.851, se aproximando muito do que era encontrado em 2016, em que havia 1.849 profissionais (Observatório 360°, 2022). A Unipampa conta, também, com diversos serviços terceirizados, fazendo com que o total de postos de trabalho fique próximo de 2 mil (UNIPAMPA, 2022).

Quanto ao grau de escolaridade dos funcionários com vínculo, em 2013 32,13% tinha doutorado, 18,84% mestrado, 8,66% especialização, 26,45% ensino superior e 13,92% ensino básico. Deste 52,15 % eram homens e 47,85% mulheres. Em 2021 observamos uma grande evolução dos indicadores, já que 45,27% passaram a contar com

doutorado, 17,07% mestrado, 16,07% especialização, 17,13 % ensino superior, 4,05% ensino básico e 0,05% outros. Sendo que 50,30% são homens e 49,70% mulheres, observamos que há quase que uma paridade de gênero, com uma ampliação da participação das mulheres (Observatório 360°, 2022).

A Unipampa possui sessenta e oito (68) curso de graduação, licenciatura e tecnólogos nos seus campus presenciais<sup>6</sup>, seis (6) cursos ofertados na modalidade à distância ofertados em parceria com Universidade Aberta do Brasil (UAB), distribuídos em quatro (4) unidades. Todos os cursos são escolhidos em acordo com os aspectos do contexto regional, a fim de proporcionar que muitos jovens permaneçam em seus locais de origem, a fim de contribuir com o progresso da região onde está inserida. Atualmente a instituição conta com dezessete mestrados e quatro doutorados, além das diversas especializações (UNIPAMPA, 2022; 2021; Observatório 360°, 2022).

Há uma progressiva ampliação no número de alunos matriculados ao longo dos últimos doze (12) anos, em 2009 haviam 4.248 discentes, no segundo semestre de 2015, seis anos depois, esse número praticamente dobra, passando para 8.247, destes 59,27% em cursos com turno integral, 37,93% em turno noturno e apenas 2,80% no turno matutino/vespertino. Em 2021 o número de alunos continuou em alta, no segundo semestre deste ano a instituição contava com 12.818 alunos, destes 59,69% em cursos com turnos integrais, 37,77% noturnos e apenas 2,54% no período matutino/vespertino (Observatório 360°, 2022).

---

<sup>6</sup> Alguns dos cursos de graduação, licenciatura e tecnologia ofertados pela Unipampa (alguns cursos estão disponíveis em mais de um campus com projeto pedagógico que pode variar, bem como o modo e horário da oferta), distribuídos nos seus dez campi: Licenciatura: Ciências Biológicas; Ciências da Natureza; Ciências da Natureza; Ciências da Natureza; Ciências Exatas; Ciências Humanas; Educação do Campo; Educação Física; Física; Geografia; História; Letras - Espanhol e Literatura Hispânica; Letras - Línguas Adicionais Inglês; Espanhol e Respectivas Literaturas; Letras - Português e Espanhol, Letras - Português e Literaturas de Língua Portuguesa; Letras - Português e Literaturas de Língua Portuguesa; Letras Portugêses; Letras Portugêses/Espanhol e Respectivas Literaturas; Matemática; Música; Pedagogia e Química. Bacharelado: Jornalismo; Medicina; Administração; Administração Pública; Agronomia; Biotecnologia; Ciência da Computação; Ciência e Tecnologia de Alimentos; Ciências Biológicas; Ciências Econômicas; Ciências Sociais - Ciência Política; Comunicação Social - Publicidade e Propaganda; Direito; Enfermagem; Engenharia Agrícola; Engenharia Ambiental e Sanitária; Engenharia Cartográfica e de Agrimensura; Engenharia Civil; Engenharia de Alimentos; Engenharia de Computação; Engenharia de Energia; Engenharia de Produção; Engenharia de Software; Engenharia de Telecomunicações; Engenharia Elétrica; Engenharia Florestal; Engenharia Mecânica; Engenharia Química; Enologia; Farmácia; Fisioterapia; Geofísica; Geologia; Gestão Ambiental; Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia; Medicina Veterinária; Nutrição; Produção e Política Cultural; Relações Internacionais; Relações Públicas; Serviço Social e Zootecnia. Tecnológico: Agronegócio; Aquicultura; Gestão de Turismo; Mineração e Tecnologia em Fruticultura (UNIPAMPA, 2022).

O orçamento dos últimos seis anos da Unipampa apresenta oscilações principalmente quando analisamos as despesas empenhadas, em 2014 houve um aumento de 23,02% em comparação ao ano anterior. Em 2015 a ampliação foi de apenas 3,74%. Entre os anos de 2016 e 2017 as despesas empenhadas tiveram um acréscimo de aproximadamente 12,00%. No ano de 2018 houve um acréscimo orçamentário, na modalidade aqui apresentada, de apenas 0,33%. Em 2019 ocorreu uma ampliação de 7,16%, porém em 2020 o reajuste ficou em apenas 3,04%. Em 2021 houve redução orçamentária de -0,55%, algo que nunca havia ocorrido desde que os dados começaram a ser apresentados pelo Observatório 360° (Observatório 360°, 2022).

Em 2021 a universidade ampliou em mais de 18% o número de alunos, ultrapassando os 12 mil matriculados só na graduação, o mesmo ocorreu na pós-graduação que ampliou ainda mais, chegando a 1.276 discentes, com uma ampliação de mais de 28%. Em contrapartida, as despesas empenhadas sofreram uma redução de -055%, em acordo com a restrição orçamentária sofrida (Observatório 360°, 2022).

Em 2022 a instituição conta com aproximadamente 687 Projetos de Pesquisa em andamento e cerca de 328 Projetos de Extensão. Por exemplo, só o campi de Uruguaiana, voltado para a área da saúde, possui por volta de 261 pesquisas e 122 projetos de extensão em andamento (UNIPAMPA, 2022). A Unipampa vem desenvolvendo diversos projetos de pesquisa e extensão, nas mais variadas áreas do conhecimento, são estudos que muitas vezes podem envolver a própria sociedade inserida nessas cidades-campi.

A Unipampa foi criada para atender as demandas educacionais de uma sociedade distribuída em uma grande extensão territorial que abrange mais da metade do território gaúcho, conforme será apresentado. Neste texto serão apresentadas algumas das principais características socioeconômicas peculiares desta região.

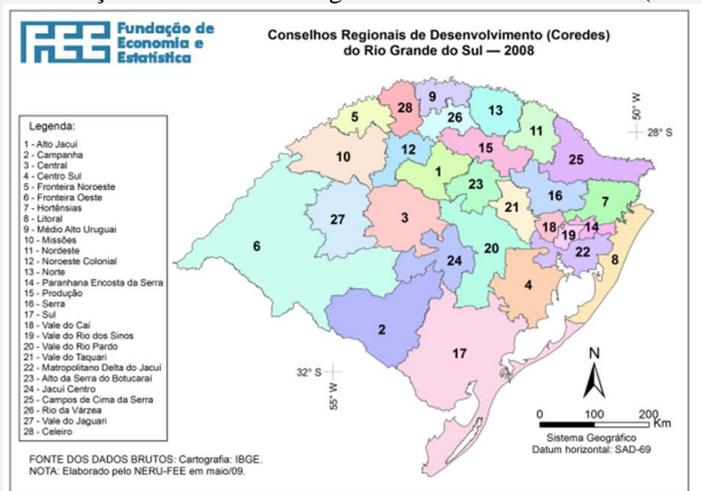
### *2.3. Indicadores Sociais e Econômicos das regiões da Fronteira Oeste, Campanha e Sul*

Antes de começar a análise dos dados se faz necessário conhecer um pouco dos aspectos socioeconômicos da região de abrangência da Unipampa. A universidade chegou em uma região marcada por grandes extensões e pouca povoação.

Nesta pesquisa será usada a divisão do Estado do RS criada pela Lei 10.283/1994, que instituiu os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). O Estado ficou dividido em vinte e oito (28) regiões, são aglomerados de cidades que possuem afinidades, sejam elas sociais, econômicas ou culturais. O principal objetivo dos

COREDEs é promover o desenvolvimento regional de uma forma harmônica e sustentável, através “da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente” (RIO GRANDE DO SUL. Lei 10.283/1994). A figura 01 traz os COREDEs do RS.

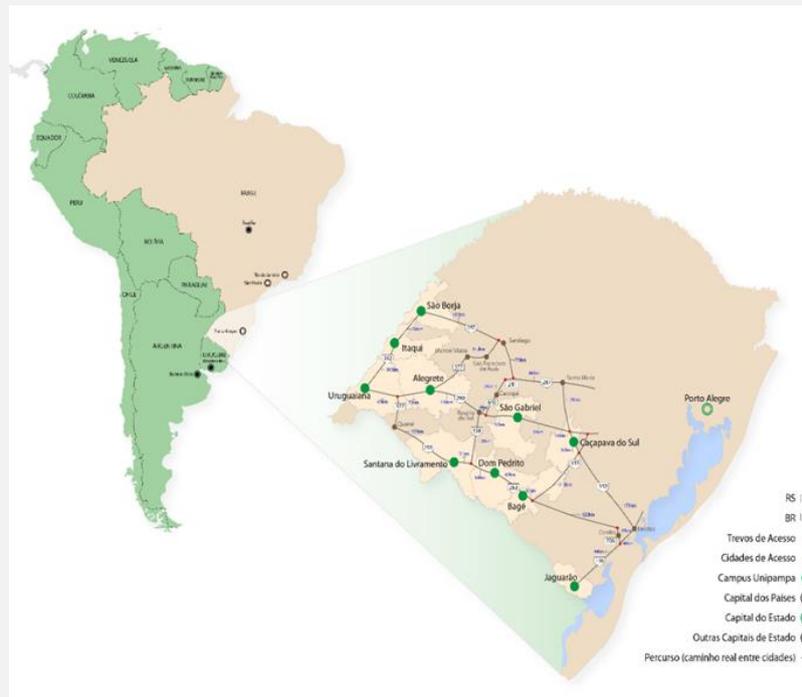
**Figura 01:** Distribuição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) no RS



**Fonte de dados:** FEE dados com base em dados da Assembleia Legislativa do RS, 2022.

Dos dez (10) campus da Unipampa, três (3) estão situados na região da Campanha (Bagé, Caçapava do sul e Dom Pedrito); seis (6) na Fronteira Oeste (São Borja, Alegrete, São Gabriel, Uruguaiana e Itaqui); e um (1) no Sul (Jaguarão), conforme a figura 02. Quanto à expectativa de vida ao nascer em 2000 nas três regiões e no Estado do RS observamos que a média do RS era de 72,05, na Fronteira Oeste estava em 71,57, na Campanha 70,86 e no Sul apenas 69,54. Nota-se que nenhuma das regiões conseguiu atingir a média estadual, sendo que a que mostrou pior resultado foi a região Sul.

**Figura 02:** Imagem da distribuição dos campi da Unipampa no Rio Grande do Sul



Fonte de dados: UNIPAMPA, 2022.

A região onde a Unipampa foi constituída é marcada pelo progressivo desgaste socioeconômico, fato este que levou a um desigual e injusto desenvolvimento. No final do século XX observa-se um declínio social e econômico da região devido à crise no setor agropecuário, uma característica da região marcada pelas grandes propriedades rurais e baixa diversificação produtiva (UNIPAMPA, 2022).

No entanto, toda a Metade Sul gaúcha convive com problemas socioeconômicos bastante difíceis, com base em indicadores sociais é possível constatar que os municípios apresentam não apenas os piores indicadores econômicos, como o PIB, mas também apresenta um percentual significativo de pobres na sua população (Hentz, 2013).

Outro aspecto bastante relevante para este estudo é quanto a distribuição populacional e a área de abrangência das regiões de abrangência da Unipampa. Somente as três regiões juntas constituem aproximadamente 53,07% dos 281.748 Km<sup>2</sup> de área territorial do RS (IBGE, 2022). As demais vinte e cinco (25) regiões estão distribuídas nos 46,93% do território.

Apesar das regiões estarem distribuídas em grandes extensões de terra, isso não significa que são regiões com um grande quantitativo populacional, muito pelo contrário, mesmo abrangendo 53,07% da área física do Estado o percentual de habitantes era de apenas 14,51% em 2013. A Figura 03 apresenta dados referente à estimativa populacional e variação desses indicadores a partir de 2013. Em 2016 observa-se que o RS ampliou em

1,46% o número de habitantes, o Sul ampliou 0,78%, mas a Campanha teve uma perda de 0,70% e a Fronteira Oeste diminuiu 1,87%, o maior índice entre as três regiões. Em 2020 a Fronteira Oeste permanece com perda significativa de 1,16%, se comparada às demais regiões aqui analisadas, o Sul diminuiu em 0,18%, mas a Campanha obteve um aumento de 0,84%, percentual bem inferior ao valor médio do RS, de 1,72% em relação ao ano de 2016.

RS e COREDEs	Estimativa e/ou variação populacional (2013, 2016 e 2020) no RS e COREDEs					
	2013		2016		2020	
	Total	Estimativa populacional %	Total	Variação ao ano de 2013	Total	Variação ao ano de 2016
RS	11.066.527	100,00%	11.229.947	+ 1,46%	11.422.973	+1,72%
Campanha	219.172	1,98%	217.649	-0,70 %	219.477	+0,84
Fronteira Oeste	524.480	4,74%	514.697	-1,87%	508.734	-1,16%
Sul	862.169	7,79%	868.892	+ 0,78%	867.334	-0,18

**Figura 03:** Estimativa e/ou variação populacional no RS e COREDEs Campanha, Fronteira Oeste e Sul  
**Fonte de dados:** Elaborado pelas autoras a partir de dados coletados da FEE DADOS, 2022.

Na figura 04 traz o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), este envolve três blocos (Educação, Renda e Saúde), observa-se que nenhum dos três COREDEs que abrangem as cidades da Unipampa acompanha a média estadual que esteve em alta entre 2013 e 2019. Em 2013 a região Sul foi a que apresentou o pior desempenho, seguida da Fronteira Oeste e Campanha. Em 2016 houve uma leve ampliação no indicador, a região que mais cresceu foi a Campanha que já trazia um melhor desempenho. O Sul, que em 2013 apresentou o pior desempenho em 2016, ultrapassa em apenas 0,01% a Fronteira Oeste, mas ainda bastante distante dos indicadores da Campanha e do RS. Em 2019 a Campanha continua com melhor posicionada, seguida do Sul e da Fronteira Oeste. Ao observar o quanto cada região ampliou tal indicador ao longo desses seis (6) anos é possível constatar que em 2016 as regiões da Campanha e Sul tiveram uma ampliação de 0,23 e a Fronteira Oeste de 0,21, superior ao ganho estadual que ficou em 0,11. O mesmo ocorreu em 2019, a Campanha ampliou em 0,25 o seu indicador, o Sul em 0,24 e a Campanha em 0,23, as três regiões superaram o ganho de 0,21 do Estado do RS. Portanto, é possível notar que existe uma defasagem histórica em relação à média estadual, fato é que em nenhum COREDE conseguiu atingir os indicadores do Estado ao longo do período, mesmo apresentando constante ampliação, inclusive superior à média gaúcha.

Estado/COREDEs	IDESE Total*		
	2013	2016	2019
RS	0,744	0,755	0,776
Campanha	0,698	0,721	0,746
Fronteira Oeste	0,684	0,705	0,728
Sul	0,683	0,706	0,73

\*Índice composto por 12 indicadores, divididos em três blocos (educação, renda e saúde). Zero (0,000) nenhum desenvolvimento e um (1,000) total desenvolvimento.

**Figura 04:** Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) Total do Estado do RS e dos COREDEs Campanha, Fronteira Oeste e Sul

Fonte de dados: FEE Dados, 2022.

Em termos comparativos, a Metade Sul do Rio Grande do Sul apresenta Índices de Desenvolvimento Social (IDS) de médios a baixos, enquanto que as regiões Norte e Nordeste contam com municípios com indicadores mais elevados. A região enfrenta grandes desafios para competir e se desenvolver, entre os motivos estão: baixa densidade populacional; baixos investimentos públicos per capita; afastamento das regiões mais desenvolvidas; setor fundiário marcado pelas médias e grandes propriedades (UNIPAMPA, 2022).

A região de abrangência da Unipampa é marcada pelas carências sociais, estruturais e econômicas, para sua implementação se fez necessárias inúmeras ações, como: construção de prédios, licitações para contratar empresas terceirizadas, realização de concursos públicos e vestibulares, aquisição de equipamentos, normatizações de seus processos, criação de estruturas acadêmicas e administrativas compatíveis com a grande diversidade de cursos. Conforme a análise de impacto socioeconômico da Unipampa na mesorregião Metade Sul realizada por Pahim et al (2018) a instituição impacta em maior ou menor nível na manutenção dos níveis populacionais, na diminuição da concentração de renda, no aumento do PIB per capita, a menor taxa de desocupação, na elevação da taxa da população adulta, na maior arrecadação fiscal e na melhoria da qualidade de vida. (Pahim et al, 2018, p.187). Mas, como já apontado, a estimativa populacional por COREDEs mostra que a região da Campanha e Sul tiveram redução de habitantes em 2016 em relação a três anos antes. Em 2019 também podemos ver que a Fronteira Oeste e Campanha também diminuíram sua população.

#### *2.4. Perfil dos alunos formados em 2017, 2018 e 2019 na Unipampa*

Até o momento foram encontrados poucos estudos voltados aos alunos egressos naturais das cidades campus, muito menos os que abrangem todas as dez unidades. É

acompanhado os processos formativos dos anos de 2017, 2018 e 2019, no sentido de verificar a evolução dos indicadores dos formados naturais das cidades campus.

A figura 05 traz o número total de alunos formados pela Unipampa e o número de formados nas dez (10) cidades campus ao longo de três anos letivos, 2017, 2018 e 2019. Em 2017 Uruguaiiana teve o maior número de alunos formados, foram 210, seguido de Santana do Livramento com 133, já os menores índices ficaram com Caçapava do Sul com somente 53 seguida de São Gabriel com 76 formados. Em 2018 o campus de Uruguaiiana continua com o melhor resultado, onde 202 egressos colaram grau, seguida de São Borja com 151. Enquanto que os piores resultados ficaram com Caçapava do Sul, com 54 e Jaguarão com 64 alunos formados em cada unidade. Em 2019 Uruguaiiana se mantém como o campus com maior número de alunos formados, com 158, seguida, assim como no ano anterior, de São Borja com 148. São Gabriel mostra o pior desempenho, com apenas 53 formados, seguido de Jaguarão com somente 59 concluintes.

CIDADE	2017		2018		2019	
	Total de alunos formados	Formados nascidos nas cidades campus	Total de alunos formados	Formados nascidos nas cidades campus	Total de alunos formados	Formados nascidos nas cidades campus
Alegrete	126	56	116	53	119	45
Bagé	161	93	138	82	116	92
Caçapava do Sul	53	20	54	15	69	16
Dom Pedrito	76	67	99	73	105	80
Itaqui	104	66	116	64	100	60
Jaguarão	97	58	65	45	59	36
São Borja	142	89	151	127	148	90
São Gabriel	68	41	91	64	53	26
Santana do Livramento	133	110	111	81	98	69
Uruguaiiana	210	139	202	140	158	91

**Figura 05:** Quantitativo de alunos formados naturais de cidades campi da Unipampa por ano letivo

**Fonte de dados:** elaborado pelas autoras a partir dos dados da relação nominal dos formandos em 2017, 2018 e 2019, UNIPAMPA, 2022.

A figura 05 traz outro importante dado, apresenta o quantitativo de formados nascidos em cidades campus, mesmo que este tenha concluído seus cursos em uma outra

unidade que não seja a sua cidade natal, por exemplo um aluno pode ter nascido em Alegrete, mas se formou em Uruguaiana. Em 2017 Uruguaiana formou 139 alunos nascidos nas cidades de abrangência da instituição, seguida de Santana do Livramento com 110. O campus que teve menos concluintes naturais das unidades foi Caçapava do Sul seguida de São Gabriel com 41 formados. Em 2018 Uruguaiana continua com o melhor desempenho, foram 140 pessoas, seguida de São Borja com 127 concluintes. Já Caçapava permanece com o menor indicador, com apenas 15 egressos, logo após vem Jaguarão com somente 45. Em 2019 o campus de Bagé apresenta o maior número, foram 92 concluintes naturais das cidades campus, seguida de Uruguaiana com 91. Porém Caçapava do Sul continua sendo a cidade com o menor número, foram apenas 16 pessoas, seguida de São Gabriel com 26 concluintes. No gráfico abaixo apresenta o perfil dos formados por origem de nascimento.

**Tabela 01:**

Perfil dos discentes formados nos anos de 2017, 2018 e 2019- nascidos em cidades-campi, em cidades do RS e em demais estados ou países



**Fonte de dados:** Elaborado pelas autoras a partir da relação nominal dos formandos em 2017, 2018 e 2019, UNIPAMPA, 2022.

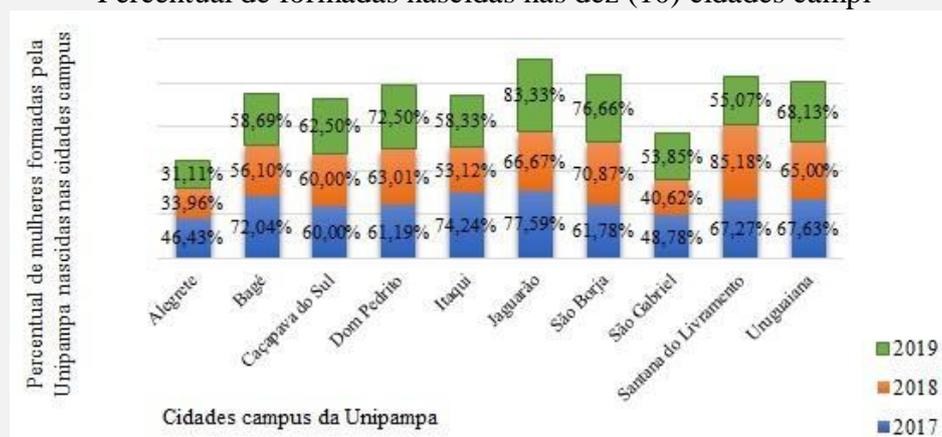
A tabela 01 demonstra que de 2018 até 2019 a maioria dos formados pela Unipampa eram naturais das cidades campus, com indicadores sempre superiores a 50,00%, chegando a 61,28% em 2017, início desta pesquisa. Uma outra parcela bastante expressiva é a dos egressos concluintes naturais de cidades gaúchas. A participação dos concluintes de outros Estados e países é menor, mas chegou a 18,52% em 2019.

Chama a atenção que a instituição está ampliando gradativamente o percentual de formados oriundos de outras cidades, que não as de seus campus, assim como o percentual de pessoas que estão vindo de fora do Estado/país, isso é muito importante, porque como

podemos ver a universidade ampliou consideravelmente desde sua criação e hoje é uma importante opção de oferta de ensino superior público do Brasil. A tabela 02 traz a evolução do percentual de mulheres formadas pela Unipampa nascidas em cidades campus.

**Tabela 02:**

Percentual de formadas nascidas nas dez (10) cidades campí



**Fonte de dados:** Elaborado pelas autoras a partir da relação nominal dos formandos em 2017, 2018 e 2019, UNIPAMPA, 2022.

Conforme a tabela 02 é possível observar que em 2017 o campus de Jaguarão foi o que mais formou mulheres, em termos percentuais, elas representavam 77,59%, seguida de Itaqui com 74,24%. Os resultados mais baixos ficaram com Alegrete, com apenas 46,43% e São Gabriel com 48,78%. Em 2018, Santana do Livramento apresentou o melhor desempenho, pois dentre seus formandos naturais das cidades campus, elas representaram 85,18%, seguida de São Borja com 70,87%. Os resultados menores permanecem, primeiramente com Alegrete, com apenas 33,96%, seguida de São Gabriel com 40,62%. Em 2019, Jaguarão conta como melhor indicador, elas representavam 83,33% das concluintes, seguida de São Borja com 76,66%. O pior desempenho, nesse

ano, foi de Alegrete, com apenas 31,11%, o menor até então, seguida de São Gabriel com 53,85%.

Quando é analisado o perfil dos formados é possível observar a grande participação das mulheres, com percentuais altos na maioria das campus que formam a instituição. O percentual geral de egressas formadas foi superior a 50,00% nos três anos consecutivos, em 2017, elas representavam 60,08%, em 2018 ficaram em 59,93% e 2019 eram 59,25% dos formandos.

Estado do RS e COREDEs	Número de Vínculos Empregatícios: Gênero					
	Masculino			Feminino		
	2008	2016	2019	2008	2016	2019
Rio Grande do Sul	1.418.316	1.558.035	1.591.261	1.102.995	1.352.848	1.366.360
Campanha	20.386	23.890	24.058	12.571	17.279	18.065
Fronteira Oeste	47.226	53.546	52.803	26.457	35.694	36.335
Sul	77.518	95.090	90.992	55.418	74.732	71.440

**Figura 06:** Número de vínculos empregatícios no RS e nas regiões de abrangência da Unipampa: aspecto gênero  
**Fonte de dados:** FEE dados, 2022.

Do total da população gaúcha, aproximadamente 51,30% são mulheres e 48,70% são homens (IBGE cidade, 2022). A figura 06 traz o número de vínculos empregatícios, no aspecto gênero, no ano que a Unipampa foi criada e dados mais atualizados de 2016 e 2019 para fins comparativos. Observa-se que de 2008 até 2016 o RS ampliou em 10% o número de homens empregados e em 23 % o número de mulheres empregadas. Mas o que chama mais atenção é a ampliação do percentual de mulheres no mercado de trabalho nesse período. A Campanha ampliou em 10%, a Fronteira Oeste em 17% e o Sul 23% o percentual de homens com vínculos empregatícios. Nesse mesmo período a Campanha ampliou em 23%, a Fronteira Oeste em 37% e o Sul em 35% o percentual de mulheres empregadas.

De 2016 para 2019, um intervalo bem menor do que o anterior, é possível constatar que o número de vínculos de emprego é maior no grupo feminino ao invés do masculino. O Estado do RS ampliou em 2% o mercado empregatício para eles e em 1% para elas. Na região da Campanha houve uma ampliação de 2%, na Fronteira Oeste de

1% e no Sul uma diminuição de -4% para o gênero masculino. Já a Campanha ampliou em 1%, a Fronteira Oeste em 2% e a Campanha diminuiu em -4% o emprego feminino. As mulheres ainda representam minoria dos vínculos empregatícios, tanto no RS quanto na região que abrange a Unipampa, no entanto elas estão ampliando a participação no mercado de trabalho nos últimos onze (11) anos.

Os dados nos levam ao entendimento de que a Unipampa contribui consideravelmente para a formação da sociedade local e regional, onde está inserida e o gênero feminino é de modo geral o gênero feminino é maioria dentro do grupo aqui acompanhado. Não podemos afirmar que a causa da ampliação dos vínculos empregatícios estejam relacionados com a instituição, já que se faz necessário um estudo específico para esse fim, ao qual este estudo não se propôs neste momento.

### **3. Considerações finais**

A educação pública superior no Brasil teve início tardiamente no Brasil, somente em 1920. Observa-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma ampliação da rede particular de ensino. O MEC é o órgão responsável pelo ensino no país é ele que controla todos os aspectos referentes ao ensino, inclusive o superior.

A chegada da Unipampa na denominada Metade Sul do Rio Grande do Sul com o Programa REUNI fruto do governo Lula é algo a ser considerado, devido a sua grande abrangência regional. A Universidade conta com dez campi distribuídos em dez cidades, atualmente disponibilizando sessenta e quatro (64) cursos de graduação com 11.653 alunos matriculados na graduação.

Levando em conta que o principal objetivo deste trabalho foi analisar os alunos formados em 2017, 2018 e 2019 nascidos nas cidades onde a Unipampa possui campus no sentido de observar a relevância da instituição no processo de formação dessa sociedade. A partir dos dados foi possível responder ao problema aqui exposto, a Unipampa está sim chegando até a sociedade onde foi inserida. Prova disso é o fato do grande número de alunos locais que ingressaram em cursos superiores da instituição e do alto percentual de formados pela instituição pública de ensino ao longo de três anos seguidos. Espera-se que a sociedade consiga manter essa mão de obra especializada na região, que ações nesse sentido sejam buscadas nesse sentido pelas autoridades locais, regionais e estaduais. A região anseia por desenvolvimento em todos os sentidos, social, econômico, estrutural, político e cultural e o aprimoramento educacional dos habitantes locais poderá vir a ser o caminho.

## **Referências**

Alonso, A. (2016) Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: de Miranda, D.S; Alonso, A. et al. Método de pesquisa em ciências sociais: Bloco qualitativo. São Paulo: SESC São Paulo/CEBRAP.

Brasil. (1988). Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/constituicao-federal>>. Acesso em: mai. 2021.

Brasil. (2008). Lei nº 11.640 de janeiro de 2008: Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm)>. Acesso em: mai. 2021.

\_\_\_\_\_. (2013). Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n\\_651-Matriz-OCC.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n_651-Matriz-OCC.pdf)>. Acesso em: jul. 2021.

FFE Dados. (s.d.). Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br>>. Acesso em: jan. 2022.

\_\_\_\_\_. (s.d.) COREDEs. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/rs-em-mapas-e-dados/b-base-de-dados-e-mapas/b-sistema-de-informacoes-geograficas/mapas-tematicos/regionalizacoes/Administrativas/Coredes/ThumbCoredes.htm>. Acesso em: jan. 2022.

Gentil, Viviane. K. (2017). Expansão, interiorização e democratização de acesso a educação superior pública: o caso da Unipampa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10923/9978>>. Acesso em: nov. 2021.

Hentz, Andréia. C. G. (2013). A pobreza na metade Sul do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79226>>. Acesso em: nov. 2021.

Gil, A. C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. Editora Atlas SA.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (s.d.). IBGE educa/número de mulheres. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: jan. 2022.

\_\_\_\_\_. (s.d.). IBGE cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/panorama>>. Acesso em: jan. 2022.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2022). Censo da educação superior e notas estatística. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: jan. 2022.

**Santos, Bussmann & Gomes. *Monitoramento dos Egressos formados pela Unipampa Naturais das Cidades Campi de 2017 a 2019.***

Ministério da Educação. (s.d.). Plataforma Universidade 360°. Observatório da Educação Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360>. Acesso em: jan. 2022.

Morhy, Lauro. (2004). Brasil: universidade e educação superior. In: \_\_\_\_ (Org.). *Universidade no mundo: universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 25-60.

Pahim, F. S. B. (2018). Impacto socioeconômico da implantação da Fundação Universidade Federal do Pampa–UNIPAMPA. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/16571>>. Acesso: jan. 2022.

Rambo, B. D., Silveira, M., & Alves, A. (2012). Perfil do aluno ingressante em 2012 nos cursos de graduação do campus Bagé. *Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão*, 4(2). Disponível em: <http://seer.unipampa.edu.br/index.php/siepe/article/view/1887>>. Acesso em: jun. 2021.

Rio Grande do Sul. (1994). Lei nº 10.283/1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666). Acesso em: jan. 2022.

UNIPAMPA. (2017). Plano de dados abertos 2017-2018. Disponível em: <http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/dados-abertos>>. Acesso em: jan 2022.

\_\_\_\_\_. (s.d.) A Unipampa. Disponível em: <https://unipampa.edu.br/dicipa/unipampa>. Acesso em: jan. 2022.

\_\_\_\_\_. BDE: Relação nominal de formandos até 2019. Material disponibilizado por E-mail via Ouvidoria, 2022.

\_\_\_\_\_. (2019). Relatório Integrado (RI) de Gestão- exercício 2020. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/07/relatorio-de-gestao-unipampa-2018.pdf>>. Acesso em: jan. 2022.

# A política e o controle dos gastos tributários à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso do Governo do Estado do Ceará

*The policy and control of tax expenditures in the light of the Federal Constitution and the Fiscal Responsibility Law: a case study of the Government of the State of Ceará.*

Samuel Leite Castelo<sup>1</sup>   
Aline Duarte Moraes Castelo<sup>2</sup>   
Plácido Aderaldo Castelo Neto<sup>3</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.61070]

Recebido em: 06/10/2021  
Aprovado em: 06/06/2022

**Resumo:** A política de gastos tributários do Governo do Estado do Ceará movimentou o montante de R\$ 1.106 bilhões de reais em 2019 e R\$ 1.204 bilhões de reais em 2020. Estas importâncias estão baseadas na estimativa constante na Lei Orçamentária Anual - LOA, sendo que, em 2019, o importe efetivamente renunciado foi de R\$ 1.227 bilhões de reais. Estes valores se referem exclusivamente às renúncias realizadas no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI, porém, não foram evidenciadas outras desistências praticadas. Assim, o objetivo deste ensaio é avaliar a política de gastos tributários no âmbito do Estado do Ceará. A metodologia utilizada baseou-se num levantamento exploratório por meio de pesquisas acerca da legislação aplicável e nos sistemas corporativos do Governo cearense, objetivando coletar informações atinentes à composição e à operacionalização dos dispêndios tributários concedidos e praticados pelo Governo estadual. As técnicas de análise de dados utilizadas para a conduta metodológica foram a análise descritiva dos indicadores orçamentários e contábeis e o exame documental dos instrumentos de planejamento e de legislação correlata, bem como dos demonstrativos contábeis. Os resultados expressam a necessidade de se definir um sistema de referência tributária sobre as renúncias de receitas, de se efetivar o controle dos gastos tributários de caráter geral e não geral, de melhorar os procedimentos sobre

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: [samuel.castelo@uece.br](mailto:samuel.castelo@uece.br).

<sup>2</sup> Universidade de Coimbra. E-mail: [aline\\_dmf@hotmail.com](mailto:aline_dmf@hotmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: [placido.castelo@uece.br](mailto:placido.castelo@uece.br).

previsão, mensuração, controle, efetividade e e transparência das renúncias de receitas. Por fim, o Governo deverá planejar, gerir e controlar estes recursos, porquanto ostentam materialidade e grande relevância, especialmente se confrontados com os dedicados a educação, saúde e segurança.

**Palavras-chave:** Gastos Tributários; Sistema Tributário de Referência; Setor Público.

**Abstract:** The revenue waiver policy of the government of the state of Ceará moved in 2019 the amount of R\$ 1,106 billion reais in 2019 and R\$ 1. 204 billion by 2020. These values are based on the estimate contained in the Annual Budget Law - LOA, and in 2019, the amount effectively waived was R\$ 1,227 billion reais. We emphasize that these values refer exclusively to the waivers made under the Industrial Development Fund - IDI, however, no other waivers were evidenced. Thus, the objective of the article is to evaluate the policy of revenue waiver within the State of Ceará. The methodology used was based on an exploratory survey on the subject through research on the applicable legislation and corporate systems of the government of Ceará, aiming to collect information about the composition and operationalization of revenue waivers granted and practiced by the government of Ceará. The data analysis techniques used for methodological conduct were the documentary examination of planning instruments and related legislation, as well as interviews with the actors of the tax incentives policy. The results indicate the need to define a Tax Reference System on revenue waivers, to control general and non-general revenue waivers, to improve procedures on the process of forecasting, measurement, control, effectiveness and transparency of revenue waivers. Finally, the government should plan, manage, and control these resources, because they have great materiality and relevance, especially if confronted with those dedicated to education, health and safety.

**Keywords:** Tax Expenses; Reference Tax System; Public Sector.

## **1. Introdução**

Os gastos tributários são considerados meios de política pública e devem estar contidos em mecanismos de avaliação e controle. (Carvalho Júnior, 2019; Botelho; Abrantes, 2020). Observa-se que, quando o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, em vez de intervir na realidade econômica ou social, por intermédio da utilização de receitas previstas em orçamento - ou seja, aplicando recursos em despesas diretas - decide atuar manejando o uso de renúncias de receitas, está-se perante os gastos tributários (GAO, 2012; Mello, 2016; Oliveira, 2020).

Conforme leciona Corcelli (2021), as razões para a expansão dos gastos tributários observada recentemente na economia brasileira são inúmeras, tais como: i) a redução da capacidade de realização de investimentos públicos com vistas a estimular a demanda agregada; ii) os efeitos negativos da regressividade e complexidade da estrutura tributária sobre a competitividade industrial; e iii) o lançamento de políticas industriais como um conjunto de incentivos de caráter tributário.

É tangível no âmbito dos Estados o fato de que há graves problemas com benefícios fiscais distorcidos, “guerra fiscal”, distribuição das receitas entre os Estados e a concentração da arrecadação em alguns setores - tais como energia elétrica, combustíveis, telecomunicações e veículos, incentivos às importações e oneração das exportações (Bolzan; Bianchi, 2017; Paes, 2019). Essa abdicação de receitas constitui exceção à regra e implica, evidentemente, perda de arrecadação (Bolzan; Bianchi, 2017).

O Tribunal de Contas da União - TCU (2018) evidencia que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de maneira indireta, em sobrecarga fiscal maior para atividades ou setores não beneficiados. Aliás, em um contexto de restrição fiscal, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior cautela em virtude da sua influência nas contas públicas (TCU, 2014; Corcelli, 2021).

Portanto, os gastos tributários têm como finalidade: estimular e incentivar certas atividades ou setores, para promover o crescimento de regiões, bem assim contribuir para o equilíbrio econômico e social. Os recursos que deixam de ser arrecadados pelo Estado devem ser revertidos em formato de benefícios direcionados à sociedade (Tronquini; Limberger, 2017; Carvalho Júnior, 2019; FMI, 2019; Corcelli, 2021).

Nesta perspectiva, sua avaliação e seu controle tornam-se influentes para os trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle, como os tribunais de contas e as controladorias gerais, quanto à efetividade destas políticas fiscais (TCU, 2014; TCU, 2018; Corcelli, 2021). A correta supervisão dos recursos públicos demanda a consideração, não somente, dos gastos públicos explícitos, mas também daqueles realizados indiretamente por meio do sistema tributário, e, especificamente, pelos gastos tributários (Carvalho Júnior, 2019; Andrade, 2015; Corcelli, 2021).

De tal modo, tribunais de contas, no cumprimento de suas competências constitucionais, comprometem-se a fiscalizar as renúncias de receita concedidas pelos entes federativos, por meio de processos de auditorias financeiras, operacionais e de conformidade, dentre outros instrumentos de fiscalização (TCU, 2014; TCU, 2018; Carvalho Júnior, 2019).

Com suporte na literatura sobre dispêndios tributários, objetiva-se, neste passo, proceder a um estudo sobre a política desses gastos, avaliando procedimentos e controles sobre renúncia de receitas adotados no Governo do Estado do Ceará. No âmbito desse escopo, demanda-se alcançar estes objetivos específicos: a) descrever, na contextura do

Governo Federal, o marco conceitual sobre gastos tributários e o seu sistema tributário de referência; e b) analisar os controles sobre a política de gastos tributários do Governo do Ceará.

A metodologia a que se recorreu consistiu numa revisão bibliográfica e documental da literatura e dispositivos infraconstitucionais aplicados à espécie ora estudada, adotados no Brasil e, especificamente, a do Estado do Ceará. Com efeito, o estudo é classificado como descritivo e exploratório, com análise qualitativa e estudo de caso, por meio de análise documental das leis orçamentária e da lei das diretrizes orçamentárias e do balanço geral do Estado do Ceará, dos períodos referentes aos anos de 2010, 2014, 2019 e 2020.

Os principais resultados deste ensaio reconhecem o papel importante dos sistemas tributários de referência no Brasil, que estabelece diretrizes e a condução do “Estado” na propositura de concepção, implementação, acompanhamento e monitoramento dos benefícios fiscais adotados.

Os resultados também evidenciam atual o processo no âmbito federal, onde se encontra avançado, e, no Estado do Ceará, a sua inexistência.

Os dados deste estudo permitem a visualização dos gastos tributários, como uma política pública relevante no processo de estímulos econômicos e sociais e que também acrescentam valor público à sociedade. Em relação ao Ceará, claramente se vislumbra a necessidade de um aperfeiçoamento da política de incentivos fiscais não decorrentes de programas.

Este escrito está organizado em quatro seções, inclusa a introdução ora relatada. Na próxima, encontram-se a revisão de literatura. Na seção imediatamente posterior, é mostrado o contexto do estudo, para, sequentemente, se delinear a análise de estudo de caso, e as considerações finais. No segmento de remate, evidenciam-se os principais resultados e se oferecem propostas para investigação futura.

## **2. Enquadramento Teórico**

### *2.1. Os gastos tributários e a sua conceituação*

O Estado é preparado para atuar no domínio econômico como agente no mercado ou regulador da própria economia (Botelho; Abrantes, 2020). Na qualidade de agente normativo e regulador, o Estado é passível de induzir ou dirigir comportamentos dos agentes econômicos, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal de 1988. Uma das modalidades dessa atuação por meio de normas jurídicas aplicadas ao orçamento é a do

manejo de gastos tributários como instrumento de influência sobre setores da economia e, até mesmo, para o atingimento de finalidades típicas das políticas sociais e econômicas (Andrade, 2015; Botelho; Abrantes, 2020).

O orçamento de renúncias fiscais contém disposições relativas às renúncias e aos controles orçamentários, representando reconhecimento concreto de que os subsídios fiscais são conformações de gastos do Governo e estão ligados a modos de assistência governamental (Bolzan; Bianchi, 2017).

O conceito de gastos tributários surgiu, em concomitância, nos Estados Unidos e na Alemanha, nos anos de 1960, sendo, no primeiro país, integrado na peça orçamentaria por meio de um capítulo. Já no mencionado Estado europeu, o Relatório de subsídios tributários e preferências descrevia a medição dos gastos tributários. Na América Latina, o Brasil foi pioneiro, em 1989, publicando seu primeiro relatório de gastos tributários, que estimulou a generalização e o aperfeiçoamento de medição dos dispêndios dos contribuintes (CIAT, 2011; Tronquini; Limberger, 2017; Botelho; Abrantes, 2020).

Consoante Mello (2016), acentua o debate internacional acerca do tema é crescente. Órgãos como OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico), FMI (Fundo Monetário Internacional) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) incentivam os países que se utilizam dos gastos tributários a investirem em métodos adequados de identificação: i) dos estudos que precederam a sua elaboração; ii) da maneira como foram implementados; iii) da governança de cada um destes gastos tributários; e iv) da análise de eficiência e efetividade das respectivas políticas.

É mister que os gastos tributários promovam a participação do setor privado na economia e reduzam os custos associados às despesas públicas, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social. Evidencia-se, no entanto, o fato de que há uma perda de arrecadação para o Estado, influenciando na eficiência da alocação de recursos na economia e na iniquidade que é capaz de promover (GAO, 2005; OECD, 2010; Tronquini; Limberger, 2017). Se mal elaboradas e realizadas sem planejamento, entretanto, são suscetíveis de causar descontinuidade das políticas públicas, afrontando direitos fundamentais e, como resultado, desrespeitando a dignidade da pessoa humana (Tronquini; Limberger, 2017).

Assim, há um enorme interesse em medir e controlar os gastos tributários, pois é consabido o fato de que cada vez é mais limitada a possibilidade de majorar as alíquotas

dos tributos, em virtude da perda concedida para um determinado setor ou grupos de contribuintes (GAO, 2005; OECD, 2010; CIAT, 2011; TCU, 2014; TCU, 2018).

A despeito disso, a relevância da medição dos gastos tributários vai além da arrecadação, pois está também atrelada à transparência fiscal (GAO, 2005; FMI, 2008; Bolzan; Bianchi, 2017). Assim, no momento da quantificação do gasto público, que atua por meio do sistema tributário, são criadas condições para considerar o real tamanho da ação do Governo (GAO, 2005; OECD, 2010).

Ademais, com relação ao debate sobre a complexidade do sistema tributário, sabe-se que a criação de gastos tributários, recorrentemente, é redutora da transparência, estando habilitada a ampliar os custos de administração e tornar o sistema mais complexo (GAO, 2005; TCU, 2014; TCU, 2018; Oliveira, 2020); bem assim – se impõe seja expresso - as despesas tributárias constituem uma modalidade atípica e invisível de gastos públicos, sempre realizada por meio dos dispositivos legais. Essa aplicação de recursos difere dos gastos realizados por meio de despesas orçamentárias, pois estas não transitam pelas etapas de execução orçamentária, tornando-se um tipo de gasto “extra orçamento”. (Azevedo; Cabello, 2020).

A ineficiência de controle sobre os influxos desse tipo de política pública, além de sua baixa transparência, é apontada em relatórios do Banco Mundial e por organizações como o International Budget Partnership (IBP) como algo relevante a ser considerado pelos governos (Azevedo; Cabello, 2020). Em decorrência do seu baixo controle, por não estar associado aos controles orçamentários, também passou a receber a denominação de “gastos sombra”. (Henriques, 2009).

Expositi, o Centro Interamericano de Administração Tributária (CIAT), em 2011, realizou pesquisa em dez países da América Latina e constatou que todos os Estados pesquisados têm práticas regulares.

Em termos de enfoque legal, a existência de normas jurídicas que impõem a obrigatoriedade de medir os gastos tributários, somente Argentina, Equador e Uruguai não necessitam dessa obrigação legal para fazê-lo. Aos demais países, existe uma enfoque jurídico-legal que determina a aferição dos gastos tributários (CIAT, 2011).

Todos os países identificam os gastos tributários por meio de um sistema tributário de referência, baseado na legislação infraconstitucional, seja esta de natureza tributária ou não. Chile e República Dominicana, a seu turno, registam, em alguns casos específicos, por meio de um sistema de referência baseado em marco conceitual teórico.

Enfim, todos esses países acreditam que os gastos tributários causam perda de arrecadação e supõem um desvio de uma disposição geral (CIAT, 2011; Oliveira, 2020). Entrementes, Brasil, Chile, Equador, Espanha, Peru e República Dominicana adicionam a perspectiva de que os gastos tributários perseguem também objetivos de política econômica ou social. Por fim, somente, Brasil, Espanha e Peru acreditam que os gastos tributários aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte (CIAT, 2011).

No Brasil, a Secretaria da Receita Federal, consoante o relatório denominado Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) aponta que os gastos tributários são dispêndios indiretos do Governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais, e configuram exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB, 2019).

As políticas de gastos tributários passaram a ser incentivadas em decorrência do entendimento da possibilidade de equidade tributária, eficiência administrativa, redução de disparidades regionais e beneficiamento econômico a setores não atendidos pelo Estado (RFB, 2019; Botelho; Abrantes, 2020).

Portanto, o desenvolvimento das regiões e conseqüentes reduções nas desigualdades socioeconômicas e territórios também foram possibilitados pela CF/88, como o caso da aplicação de políticas de gastos tributários, desde que sejam anualmente demonstrados os gastos públicos com isenções, anistias, renúncias e demais benefícios de natureza financeira (Botelho & Abrantes, 2020).

Segundo Mello (2016), dois enfoques são, em geral, utilizados: i) um de teor conceitual; e ii) um de conteúdo legal ou normativo. O enfoque conceitual considera estudos teóricos sobre definições de características dos tributos que compõem o sistema tributário de referência e se baseia nessas definições para dizer o que se afigura, ou não, como desvio-padrão. O enfoque legal ou normativo, por sua vez, leva em conta dados da legislação tributária vigente como base para definir o sistema de referência, possibilitando a identificação dos gastos tributários em comparação àquele.

Não há consonância em relação ao modo como o sistema de referência deve ser determinado, havendo, ao contrário, grande dificuldade em se chegar a uma referência totalmente aceita.

*2.2. Os gastos tributários e a sua Conceituação Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal*

O conceito de gastos tributários envolve elevado grau de subjetividade, conseqüentemente, essa ausência de consenso faz surgir uma diversidade de termos utilizados como sinônimos (Pureza, 2011; Corcelli, 2021). Ademais, os autores divergem quanto à sua finalidade, bem como no que concerne aos seus possíveis reflexos para as finanças públicas (Bolzan; Bianchi, 2017; Corcelli, 2021).

Conforme a Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2018), de acordo com o relatório denominado Demonstrativos das Desonerações Fiscais, os gastos tributários são conceituados como disposições expressas na legislação tributária que reduzem a arrecadação potencial do imposto.

Segundo a RFB (2019) e o consoante o STN (2020) os gastos tributários são todas as desonerações tributárias e quaisquer situações que promovam isenções, imunidades, anistias, reduções de alíquotas, deduções, créditos, diferimentos de obrigações de natureza tributária, regimes simplificados, e devoluções ou restituições.

Corcelli (2021) e RFB (2018) apontam que as finalidades destas desonerações fiscais são: a) simplificar e/ou reduzir os custos da gestão; b) promover a equidade; c) ajustar desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não realizados pelo Estado; e) contrapesar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) equalizar as rendas entre regiões; e g) incentivar determinado setor da economia.

Henrique (2009) e Azevedo & Cabelo (2020) ressaltam sobre a existência do objetivo na definição dos gastos tributários, classificando-os em: a) extrafiscais; (b) econômicos e sociais; (c) programáticos; e (d) alcançáveis por meio de gasto diretos.

Na perspectiva de Oliveira (2020), sob o ponto de vista normativo, destaca-se que a legislação brasileira não estabelece um conceito para renúncia de receita. A norma que chegou mais perto disso foi a LRF, que exprime, no § 1º do art. 14, um rol exemplificativo de itens havidos como renúncia de receita para fins de aplicação da lei: “[...] anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”. (BRASIL, 2000).

O benefício, todavia, somente será considerado renúncia de receita, para fins do art. 14 da LRF, quando ostentar caráter não geral, isso é, ficar restrito a determinada região do território da unidade federativa instituidora ou, ainda, destinar-se a certos contribuintes (Martins, 2013).

A legislação brasileira não explicita claramente o que é gasto tributário, mas reforça o seu aspecto de tratamento diferenciado em detrimento da regra geral (Oliveira, 2020). O comando legal não oferece ressalvas para anistias, remissões, subsídios e créditos presumidos, a isenção, entretanto, só é considerada renúncia de receita quando concedida em caráter não geral, assim como a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo (TCE-BH, 2019).

A Lei Federal nº 12.465/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Federal de 2012, definiu os gastos tributários como:

Art. 89, § 2º [...] gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Constata-se, do conceito, a exigência de um caráter de exceção ou exclusividade na redução da arrecadação potencial, alcançando apenas um determinado grupo de contribuintes. Infere-se, com efeito, que nem toda medida que reduza a arrecadação potencial implicará renúncia de receitas, mas somente aquelas que possuam um caráter de exceção ao sistema tributário de referência e alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes (TCE-BH, 2019).

Por conseguinte, observa-se que os gastos tributários devem ser gerenciados tão cuidadosamente quanto despesas orçamentárias, se os governos quiserem fazer uso eficiente de seus recursos financeiros limitados. Isso significa que o custo dos gastos tributários deve ser identificado, medido e relatado, de maneira a permitir comparação do seu valor monetário com o das despesas orçamentárias (FMI, 2019).

No Brasil, a quantificação da renúncia de receitas passou a ser estudada com bem mais afinco depois de promulgada a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal procede ao levantamento dos gastos tributários dos impostos federais, apresentando e publicando, juntamente com o orçamento, as devidas estimativas, consoante exprimem Bolzan; Bianchi, 2017).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aponta que, ao conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as várias regiões do Brasil, faz-se necessário agir de maneira planejada e transparente, sob a qual se previnem os riscos e os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse contexto, a LRF legitimou a adoção de mecanismos que importem em renúncias fiscais, as quais têm sido utilizadas pelos governantes para incentivar melhorias no desenvolvimento de certas regiões ou de determinados setores da atividade produtiva, desde que esteja acompanhada de um minucioso estudo e planejamento que identifique as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e as medidas de compensação cabíveis (Bolzan; Bianchi, 2017).

Na tentativa de neutralizar tais abusos, a LRF trouxe uma série de requisitos para validar a renúncia fiscal. Nesse sentido, o primeiro requisito para qualquer renúncia de receita é a edição de lei específica por parte da unidade federada que conceder o benefício. É o que preceitua o art. 150, §6º, combinado com o art. 167, II, ambos da CF/88 (Martins, 2013).

Como acentuam Martins (2013) e o art. 14 da LRF, são obrigatórios a observância e o atendimento dos requisitos especificados: i) realização de estimativa do impacto orçamentário-financeiro esperado pela renúncia no exercício em que deva iniciar sua vigência e, ainda, nos dois seguintes; ii) comprovação da renúncia pretendida em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias do renunciante; iii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na LOA e, ainda, de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Nos termos da literatura e da legislação vigente, as estimativas de influxo orçamentário e financeiro instrumentalizam o controle fiscal necessário à sustentabilidade das contas públicas. Assim, faz-se necessário quantificar o impacto fiscal da mudança normativa proposta, para, então, delimitar a extensão requerida da respectiva medida compensatória, de modo a não prejudicar a trajetória fiscal previamente estabelecida (Corcelli, 2021).

Portanto, as estimativas de choque ocupam posição chave na implementação de controles orçamentários obrigatórios. Logo, o choque orçamentário de proposições

legislativas direciona e constrange a tomada de decisão da política pública das renúncias de receitas (Corcelli, 2021).

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, tratando especificamente das renúncias de receita tributária, destaca a exigência de a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO conter um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Além disso, o seu artigo 14 prevê que toda medida que implique concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do choque orçamentário-financeiro (BRASIL, 2000; STN, 2020).

Como alternativa ao item acima, o Ente federativo está habilitado a adotar medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Neste caso, a renúncia perseguida somente entrará em vigor quando implementadas as medidas retro-referidas. É certo que tais requisitos visam a proteger o interesse público pela neutralização, ainda que parcial, de critérios predominantemente políticos na concessão de benefícios fiscais.

Já o texto da Carta Magna, pelo art. 165, § 6º, bem como a Constituição do Ceará, no Inciso V, parágrafo 3º do art. 203, determinam que o projeto de Lei Orçamentária Anual - LOA esteja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 1988; CEARÁ, 1989).

De acordo com TCU (2018) e STN (2020), os benefícios de natureza financeira e creditícios estão relacionados com financiamentos concedidos por instituições financeiras com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados no mercado. Ademais, na essência, se caracterizam pela perda de arrecadação decorrente de tratamento diferenciado na concessão de operações de crédito.

Já os benefícios de natureza tributária estão relacionados a condescendências decorrentes de afastamentos do chamado Sistema de Referência Tributária. Sendo assim, para discernir seu conceito, faz-se necessário compreender o significado de Sistema de Referência Tributária, que é um marco conceitual teórico sobre os gastos tributários (GAO, 2012; Oliveira, 2020; Botelho; Abrantes, 2020; STN, 2020).

Conforme RFB, (2019) e STN (2020), o Sistema de Referência Tributária é um enfoque normativo-legal, baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis,

em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada, que permite identificar e classificar as renúncias de receitas.

Verifica-se que a importância em se identificar os efetivos gastos indiretos, do ponto de vista jurídico, está em fazer cumprir as determinações da Constituição Federal/88 em seus arts. 70, 150, §6º e 165, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu arts. 4º, §2º, inc. V, e 14; e o princípio da transparência nos gastos públicos (Mello, 2016; STN, 2020).

As renúncias de receitas de caráter tributário são recursos não arrecadados pelo Estado pela existência de benefícios e incentivos que reduzem a carga tributária de certos contribuintes. Nestas circunstâncias, as renúncias de receitas afetam os recursos públicos porque deixam de ser arrecadados e estas financiariam programas de gastos públicos explícitos em benefícios daqueles aos quais se reduz a carga tributária (CIAT, 2011; GAO, 2012).

Assim, na temática da avaliação de políticas públicas, os gastos tributários constituem-se como instrumentos entre variados meios de que os governos dispõem, que deveriam ser constantemente sujeitos a avaliação, tanto no que diz respeito à justificação de uma intervenção estatal determinada, quanto com relação à sua eficiência relativa, em comparação com outros expedientes disponíveis (BID, 2009).

Os estudos de Paes (2019) e Corcelli (2021) demonstram que foram estimados os efeitos da política de renúncias de receitas no crescimento econômico, produto, consumo, capital e emprego. Em decorrência desses fatos, surge o interesse de incluí-los na análise fiscal, ou seja, possuir um panorama completo dos gastos do setor público (GAO, 2012; Oliveira, 2020).

Noutra perspectiva, Carvalho Júnior (2019) aponta que os gastos tributários são divididos em duas partes: a decorrente de programas e a que não decorre de programas.

Os gastos tributários não decorrentes de programas necessitam de, pelo menos, dois tipos de controle: um sob o aspecto fiscal e outro no que concerne aos objetivos a serem alcançados. O primeiro controle (fiscal) é para aferir o montante da renúncia e o segundo (objetivos) para avaliar o seu resultado socioeconômico.

Em regra, não exigem contraprestação individual condicional, pois estes incentivos carregam na sua essência as dificuldades naturais de controle fiscal, diferentemente do que ocorre com os incentivos programáticos, os quais, por estarem

vinculados a programas concretos, exprimem certa facilidade, se comparados com os incentivos não decorrentes de programas.

Os gastos tributários decorrentes de programas exigem uma contraprestação formal dos beneficiários. O controle dos incentivos fiscais é dividido em duas partes: o enquadramento técnico e o controle da execução dos programas.

Na próxima seção, observa-se que, no estudo de caso, os controles sobre os gastos tributários no Estado do Ceará são predominantes em incentivos fiscais decorrentes de programa.

### **3. Metodologia**

É imperativo que a avaliação de políticas públicas envolva áreas diversas de conhecimento e considere distintas metodologias. Quando se trata de renúncias fiscais, há que se considerar, ainda, as especificidades no desenho dessas políticas. Com isso, a avaliação dos gastos tributários exige adaptação dos conceitos, critérios e metodologias de avaliação para as particularidades desses instrumentos (Oliveira, 2020).

No quesito abordagem do problema, este estudo se classifica como qualitativo (Raupp; Beuren, 2013), visto que o objetivo é identificar os montantes e os controle referentes às políticas públicas sobre renúncias de receitas praticadas pelo Governo do Estado do Ceará.

Quanto ao objetivo, a pesquisa se classifica como descritiva e explicativa, porque busca identificar as renúncias de receitas propostas pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho - SEDET do Estado do Ceará. A demanda ora realizada é descritiva, uma vez que há preocupação com registro, análise, classificação e interpretação dos dados, sem que neles existam quaisquer interferências. A pesquisa se conforma, também, explicativa, pois se procurou identificar os fatores e os controles que influenciam para a ocorrência de acurado fenômeno (Raupp; Beuren, 2013).

No que se refere a procedimentos técnicos utilizados, esta investigação se instrumentaliza por meio de pesquisa documental, mediante o levantamento de informações nos portais eletrônicos das duas supracitadas secretarias e no Portal da Transparência do Estado do Ceará.

O levantamento teórico foi realizado, visando a contextualizar a pesquisa por meio da identificação de conceitos sobre renúncias tributárias de um modo geral, utilizando-se a literatura disponibilizada. Efetuou-se, também, pesquisa com vistas a identificar conceitos e abordagens sobre renúncias tributárias nos sítios eletrônicos das seguintes

instituições: Tribunal de Contas da União e cortes de contas dos Estados; Portal de Periódicos Capes, Google Acadêmico, Ipea, GAO e Ministério da Economia.

Este estudo também configura uma procura exploratória de cunho bibliográfico e documental, baseada em dados secundários, cujo escopo é verificar as implicações dos gastos tributários à luz da consecução da literatura e dispositivos infraconstitucionais aplicados aos gastos tributários adotados no Brasil e, especificamente, a do Estado do Ceará.

A população-alvo do estudo é o Estado do Ceará, na qualidade de componente da Federação Brasileira. Os instrumentos de coleta de dados a que se recorreu foram observação simples e pesquisa documental. Para seleção dos dados, foram empregados o portal da transparência e os portais eletrônicos da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria da Fazenda - SEFAZ e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho – SEDET, do Estado do Ceará, onde foram selecionados os projetos de lei orçamentária, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e do Balanço Geral do Estado do Ceará, do período de 2019 a 2020.

Com base no material coletado, empreendeu-se uma análise para identificar as principais características do modelo de políticas públicas de renúncias de receitas adotadas pelo Governo do Estado do Ceará.

#### **4. Análise e Discussão dos dados**

##### *4.1. Os gastos tributários e a sua conceituação*

A instituição, concessão, avaliação e controle de incentivos fiscais decorrentes de programa por parte do Governo do Ceará iniciam-se com a seleção das atividades que guardam sintonia com as diretrizes e objetivos estratégicos do Estado. Essas opções se materializam em legislação específica, determinando as características e os níveis de benefícios fiscais para cada programa e atividade (CEARÁ, 2020).

A concessão segue rito processual, que vai desde a solicitação da empresa até a aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial do Ceará - CEDIN, órgão máximo de deliberação superior, presidido pelo Governador, que tem a competência de deliberar acerca da política de desenvolvimento industrial e de incentivos do Estado (CEARÁ, 2017).

Em relação aos controles financeiros, um agente financeiro privado é contratado para executar esse controle. Cabe salientar que a Comissão Técnica do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI, órgão auxiliar do CEDIN, tem por finalidade proceder

à avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos apresentados pelas empresas interessadas em investir no Estado e gozar dos incentivos (CEARÁ, 2017).

O acompanhamento dos incentivos fiscais concedidos, o monitoramento anual, que afere nível de emprego, investimentos, aplicações em ações sociais, bem como o acompanhamento constante dos valores liberados, ficam sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho - SEDET.

Ainda sobre o monitoramento, os compromissos assumidos para fazer jus aos incentivos são avaliados. Se houver falha em seu cumprimento, são adotadas penalidades, que vão desde multa e correção de valores inadimplidos até a perda de benefícios gozados. Em última instância, é prevista a extinção de contratos celebrados, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado (CEARÁ, 2020).

No que é atinente à metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados, são efetuadas avaliações constantes, em todas as unidades empresariais, confrontando os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados, tais como número de empregos criados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia (CEARÁ, 2017).

Comprova-se, no Decreto nº 32.438/2017, que a fruição desse benefício carece de enquadramento às regras predefinidas no programa fiscal ofertado, que exige uma contraprestação formal dos beneficiários. Como visto, o critério utilizado para enquadramento deste benefício fiscal de caráter não geral se aproxima do utilizado para classificação de renúncias decorrentes de programa.

No que tange ao aspecto orçamentário-financeiro dos gastos tributários, o Plano Plurianual - PPA de 2016/2019 exhibe-os por meio do Programa de Desenvolvimento da Indústria Cearense, que apresentou um crédito orçamentário no valor de R\$ 28.632.800,31 e empenhou somente R\$ 5.500.000,00, obtendo uma execução orçamentária de 19,21% e com uma execução física de, somente, 52,99% (CEARÁ (b), 2019). Verifica-se, portanto, uma baixa eficiência e de resultados do programa de Desenvolvimento da Indústria Cearense.

Demonstram-se, a seguir, os dados orçamentários e financeiros relativos aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Ceará do período de 2010, 2014, 2019 e 2020, com o objetivo de observar a sua evolução e o seu comportamento.

A Tabela 1 expressa a evolução da renúncia de receitas em relação às estimativas da receita total, da receita tributária estadual e ao PIB do Estado do Ceará no período de 2010, 2014, 2019 e 2020, conforme as respectivas leis orçamentárias anuais e os dados do Anuário do Estado do Ceará, obtidos no IPECE-data. É importante frisar que, para fins de elaboração da LOA, o Estado do Ceará considerou somente como renúncia de receita a decorrente do FDI.

**Tabela 01:** Panorama percentual de gastos tributários (R\$ - Milhares de Reais)

Período	Dados				Participação da Renúncia		
	PIB	Receita Total	Receita Tributária	Renúncias	PIB	% Receita total	% Receita Tributária
2010	79.336.299,00	13.805.307,00	5.838.565,00	754.371,00	0,95%	5,46%	12,92%
2014	126.054.472,00	20.865.476,00	14.974.739,00	879.329,00	0,70%	4,21%	5,87%
2019	152.177.164,00	24.884.474,00	16.721.182,00	1.106.777,00	0,73%	4,45%	6,62%
2020	145.816.158,55	28.762.924,00	16.425.470,00	1.151.712,00	0,78%	4,00%	7,01%

Fonte de dados: Elaboração própria

A receita tributária referente ao exercício de 2020, no valor de R\$ 16.425 bilhões, indicou retração de 2,58%, em valores nominais, quando comparada com seu desempenho no exercício de 2019, conforme demonstrado na Tabela 1.

A renúncia de receita para o ano de 2010 foi estimada em R\$ 754 milhões, representando 0,9% do Produto Interno Bruto, 5,46% das receitas administradas pelo Governo do Estado do Ceará e 12,92% das receitas tributárias.

Em 2014, a renúncia de receita foi estimada em R\$ 879 milhões, representando 0,70% do Produto Interno Bruto, 4,21% das receitas administradas pelo Governo do Estado do Ceará e 5,87% das receitas tributárias. Observa-se que a participação da renúncia de receitas diminuiu em relação a 2010, apesar de sua evolução nominal de 16,5% (ver Tabela 1).

Enquanto isso, em 2019, a renúncia de receita foi estimada em R\$ 1,106 bilhão, representando 0,73% do Produto Interno Bruto, 4,45% das receitas administradas pelo

Governo do Estado do Ceará e 6,62% das receitas tributárias. Esse valor representa uma elevação nominal de 26% em relação a 2014 (ver Tabela 1).

Por fim, a renúncia de receita para o ano de 2020 foi estimado em R\$ 1.151 bilhão, representando 0,78% do Produto Interno Bruto, 4% das receitas administradas pelo Governo do Estado do Ceará e 7,01% das receitas tributárias (ver Tabela 1).

**Tabela 02:** Evolução % do PIB, das Receitas Total e Tributária e da Renúncia de Receita

Dados	$\Delta\%$ 2019/2014	$\Delta\%$ 2014/2010
PIB	21%	58%
Receita Total	19%	51%
Receita Tributária	12%	156%
Renúncia de Receita	26%	16%

Fonte de dados: Elaboração própria

Percebe-se no Tabela 2 que a expansão da renúncia de receita foi mais acentuada, evidenciando um comportamento inverso do que se esperava, porquanto a renúncia de receita deveria fomentar o seu incremento das demais variáveis analisadas.

Os indicadores expressos na Tabela 3 demonstram a participação da renúncia de receita em relação às despesas autorizadas, somente fonte tesouro, por função: educação, saúde e segurança pública.

**Tabela 03:** Participação da renúncia de receita em relação às despesas, por função (R\$ - Milhares de Reais)

Período	Orçamento de Despesas, por função			Participação Renúncia			
	Educação	Saúde	Segurança	Renúncias de receitas	% Educ.	% Saúde	% Seg.
2010	2.014.938	1.108.876	725.651	754.371	37%	68%	104%
2014	2.246.260	1.767.229	1.504.365	879.329	39%	50%	58%
2019	1.535.280	2.683.140	2.564.503	1.106.777	72%	41%	43%
2020	1.712.429	2.594.663	3.174.724	1.151.712	67%	44%	36%

Fonte de dados: Elaboração própria

A renúncia de receita para o ano de 2010 foi estimada em R\$ 754 milhões, representando 37% da despesa com educação, 68% dos gastos com saúde e 104% dos dispêndios com segurança.

Destaca-se o fato de que os incentivos fiscais foram, em 2010, superiores às despesas destinadas à segurança pública (104%), aproximando-se dos gastos relativos à saúde (68%) e mais de um 1/3, aproximadamente, referentes aos valores despendidos com a educação. Fonte: Tesouro (ver Tabela 3).

Em 2014, a renúncia de receita foi estimada em R\$ 879 milhões, representando 39% da despesa com educação, 50% das despesas com saúde e 58% das despesas com segurança (ver Tabela 3). No período de 2014/2010, constata-se que, percentualmente as renúncias de receitas cresceram 16%, valor percentual maior do que os gastos autorizados em educação = 11,5% (ver Tabela 4).

Relativamente a 2014, o valor dos incentivos fiscais referentes aos gastos em educação aumentou, passando para 39%, porém, para as despesas com saúde e segurança, registrou-se uma redução de percentual, 50% e 58%, respectivamente (ver Tabela 4).

**Tabela 04:** Evolução % das despesas, por funções, e da Renúncia de Receita Dados\*

Dados*	$\Delta\%$ 2019/2014	$\Delta\%$ 2014/2010
Despesas educação	-32%	11,5%
Despesas saúde	52%	59%
Despesas segurança	70%	103%
Renúncia de Receita	26%	16%

**Notas:** \*Valores referentes somente à fonte Tesouro.

**Fonte de dados:** Elaboração própria

Enquanto, em 2019, a renúncia de receita foi estimada em R\$ 1,106 bilhão, representando 72% da despesa com educação, 41% das despesas ocorreram com saúde e 43% das despesas sucederam com a segurança (ver Tabela 3). Esse valor representa uma elevação nominal de 26% em relação a 2014. É peculiar o fato de que os recursos direcionados para educação obtiveram uma redução de 32% (ver Tabela 4).

Por fim, a renúncia de receita para o ano de 2020 foi estimada em R\$ 1.151 bilhão, representando 67% da despesa com educação, 44% das despesas com saúde e 36% das despesas com segurança (ver Tabela 3).

Sob a óptica orçamentária, as três funções orçamentárias de governo (educação, segurança e saúde), em 2019, representaram 35% dos totais de recursos autorizados para o exercício. Entrementes, os gastos tributários significaram 16,32% das despesas totais (BGE, 2019).

Em relação às renúncias de receitas de caráter geral ou não decorrentes de programas, verificou-se a sua inexistência de controles de concessão, acompanhamento e monitoramento.

Assim, também, se constatou a inexistência de modelo de Sistema de Referência Tributária, de metodologia para se estimar os gastos tributários e de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Esse fato contraria, portanto, os dispositivos do artigo 14,

incisos I e II, da LRF, do artigo 165, § 6º da CF/88, o artigo 203, § 3º, Inciso V da Constituição Estadual do Ceará/89 e as Instruções sobre os Procedimentos Contábeis nº 16 - IPC16 emitidos pela STN.

## **5. Considerações Finais**

Considerando o objetivo deste trabalho, a avaliação da política pública dirigida aos gastos tributários no âmbito do Estado do Ceará apontou deficiências no cumprimento dos dispositivos constitucionais (art. 165 § 6º), do artigo 203, § 3º, Inciso V da CE/89, da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, incisos I e II) e as Instruções sobre os Procedimentos Contábeis nº 16 - IPC16 emitidos pela STN.

Constatou-se que as formalidades contábeis, legais e procedimentos administrativos em relação ao processo de concessão e expansão, controle, acompanhamento, monitoramento e fiscalização das renúncias fiscais praticadas e vigentes no governo do Ceará estão direcionadas somente para os incentivos decorrentes dos programas, não abrangendo os não decorrentes.

De tal maneira, os efeitos da ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais não decorrentes de programas afetam a transparência da formulação das políticas públicas, o processo de decisão da alocação dos recursos públicos e a repartição da carga tributária, por setor e região, o que é passível de influenciar os resultados da economia cearense.

Ademais, quanto aos aspectos previstos pela IPC 16 e pelo MCASP (2018), o não atendimento dos procedimentos contábeis provoca informações e demonstrativos inconsistentes sobre as renúncias de receitas previstas nas Demonstrações Contábeis, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Demais disso, estas falhas influenciam no planejamento governamental das receitas e dos benefícios fiscais e são importantes nas decisões legislativas, que não devem ser adotadas na ausência de informação completa e adequada, porque seus efeitos influenciam sobre a economia e o orçamento.

Verificou-se, também, haver carência de um modelo de sistema de referência tributária, de metodologia para se estimar os gastos tributários e de estudo de impacto orçamentário-financeiro, significando numa inadequação no registro, na mensuração, no acompanhamento permanente e na transparência e divulgação dos valores dos benefícios estimados e concedidos, de seus resultados socioeconômicos e fiscais sobre a política de atração e promoção da atividade industrial do Estado do Ceará.

Como limitação desta pesquisa, tem-se a perspectiva do estudo sobre as renúncias de receitas ser em relação a uma região do Brasil, o que reduz a generalização dos resultados sobre os gastos tributários. Outra limitação foi ter realizado um estudo de caso, porquanto um desenho longitudinal seria desejável delinear, em virtude da dinâmica do impacto econômico e social produzido de uma política de incentivos fiscais.

Estudos adicionais são necessários para testar as proposições desenvolvidas neste experimento, fazendo-se indispensáveis, a fim de enriquecer a compreensão sobre as especificidades respeitantes aos gastos tributários. Preencheu-se a lacuna da literatura que aborda sobre os gastos tributários.

Em relação às implicações práticas e para a sociedade, a correção das supracitadas carências influenciará na melhoria na confiabilidade dos dados nos demonstrativos fiscais e contábeis; haverá melhoria no fornecimento de informações fidedignas sobre os gastos tributários; serão corretamente mensurados os benefícios fiscais; vai acontecer melhoria no acompanhamento de processos de fomento de atividades econômicas por meio de concessão e expansão dos benefícios fiscais; e será possível incrementar a economia e a efetividade de programa de governo.

## **Referencias.**

Andrade, J. M. A. (2015). A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos. Consultor Jurídico, Estado da Economia, p.1-4.

Azevedo, R. R. & Cabello, O. G. (2020). Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, mai/ago, p.1-17.

Brasil (2018). Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. 8ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Subsecretaria de Contabilidade Pública; Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

Brasil (2017). Manual dos Demonstrativos Fiscais. 8ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Subsecretaria de Contabilidade Pública; Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

Brasil (2011). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.

Brasil (2007). Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Receitas Públicas: manual de procedimentos. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, p. 233.

**Castelo, Castelo & Neto. *A política e o controle dos gastos tributários à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso do Governo do Estado do Ceará.***

Brasil (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 2000.

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Botelho, L.H.F. & Abrantes, L. A. (2020). Desoneração tributária como fator de desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras. *Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 1258-1283.

Bolzan, G. & Bianchi, M. (2017). Renúncia de receitas: estudo dos impactos financeiros no estado do Rio Grande do Sul no período de 2003 a 2014. *RAC - Revista de Administração e Contabilidade*, ano 16, n. 31, jan./jun, p. 48-70.

Carvalho Júnior, J. P (2019). Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 16(2), 324–348.

Ceará (2020). Balanço Geral do Estado do Ceará: ano 2020.

Ceará (2019a). Balanço Geral do Estado do Ceará: ano 2019.

Ceará (2019b). Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019: Janeiro a Dezembro – 2019, Fortaleza: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Ceará, 2019.

Ceará (2019c). Lei nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020.

Ceará (2018). Lei nº 17.155, 27 de dezembro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019.

Ceará (2017). Decreto nº 32.438/2017, de 08 de dezembro de 2017. Dispões acerca do Programa do Fundo de Desenvolvimento Industrial e dá outras providências. Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 2017.

Ceará (2013). Lei nº 15.495, de 27 de dezembro de 2013. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014.

Ceará (2010). Lei nº 14.608, de 06 de janeiro de 2010. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2010.

Ceará (1989). Constituição do Estado do Ceará. Ceará, Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1989.

CIAT (2011). Centro Interamericano das Administrações Tributárias. Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários -Uma Experiência Ibero-Americana. Panamá: CIAT.

**Castelo, Castelo & Neto. *A política e o controle dos gastos tributários à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso do Governo do Estado do Ceará.***

Corcelli, C. (2021). Gastos tributários e crescimento econômico no Brasil entre 2004 a 2015: uma avaliação empírica. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, v. 20, n. 3, jan, p. 1-235.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2008). *Fiscal Transparency Guide*.

Henriques, E. F. (2009). O Gasto Tributário no Direito Brasileiro. XIV Prêmio Tesouro Nacional, p.41–66.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2019). *Tax Expenditure Reporting and its use in fiscal management: a guide for developing economies*.

IPECE (2019). *Anuário do Ceará: ano 2019*.

IPECE (2014). *Anuário do Ceará: ano 2014*.

IPECE (2010). *Anuário do Ceará: ano 2010*.

Martins, M. G. (2013). Renúncia de receita como gasto tributário e a lei de responsabilidade fiscal. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, 2(2), 51–69.

Mello, H. (2016). Sobre o sistema tributário de referência para os gastos indiretos. *Interesse Público*, 99(18), 137–150.

OECD. (2010). *Tax Policy Studies No. 19: Choosing a broad base - low rate approach to taxation (Issue 19)*.

Oliveira, A. R. B. (2020). Controle Externo sobre renúncias de receitas: uma análise das abordagens do u.s. Government Accountability office para avaliação de gastos tributários. *Texto para discussão: Instituto Serzedello Corrêa*. Brasília: ISC/TCU, p. 1-77.

Paes, L. (2019). Os efeitos econômicos da compensação integral do crédito do ICMS sobre o investimento no Brasil: o papel da União. *Nova Economia*, v.29 n.2 p.515-540.

Pureza, M. E. M. (2011). Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários. *Cadernos Aslegis*, v. 8, n. 29.

Raupp, F. M. & Beuren, I. M. (2013). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade*. São Paulo: Atlas, p.76-97.

Receita Federal do Brasil. (2017). *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – PLOA 2017*, Brasília: Receita Federal do Brasil, 2017.

Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil*. (2018). *Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Brasília, Distrito Federal.

Receita Federal do Brasil. (2019). *Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação (Vol. 01)*, Brasília: Receita Federal do Brasil, 2019.

**Castelo, Castelo & Neto. *A política e o controle dos gastos tributários à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso do Governo do Estado do Ceará.***

Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. (2018). Demonstrativo das Desonerações Fiscais: Nota Técnica, Resultados em 2017 e retrospectiva histórica. SEFAZ: março.

Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2020). Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 16 - Benefícios Fiscais, conforme § 6º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e artigo 14 LRF, p. 1-47.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2014). Relatório Sobre Renúncia Fiscal. Brasília: TCU, p.47.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2018). Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (2017). Brasília: TCU, p.60

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Auditoria Operacional: renúncia de receita do Estado da Bahia – sumário executivo (2019). Bahia: TCE-BH, 2019.

Tronquini, L. F. M., & Limberger, T. (2017). Renúncia de Receita Tributária e CIBER Transparência: sobre a (IN)Disponibilização de Informações pelos Portais da Transparência dos dez Municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 3(2), 87–103.

U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE (2012). Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions.

U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE (2005). Understanding the Tax Reform. Debate: Background, Criteria, & Questions.