

GESTÃO ALAGOAS

VOLUME 3

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto
(Org.)

 **Edufal**

GESTÃO ALAGOAS

VOLUME 3

Organizadoras

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto

Autores(as)

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto
Ana Cristina Germano de Lima
Angélica Maria da Silva Mendes
Bruna Gabriela Araújo Ximenes Negreiros
Bruno Vicente Nunes de Oliveira
Danilo Gomes de Lima
Fabiana Maria Santos Procópio
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Filipe Torres de Melo
Francisco Simão Nunes Júnior
Giselle Elaine de Lima Omena
Ives Samir Bittencourt Santana Pinto
Jéssica Patrícia da Conceição
Janaína Accordi Junkes
Lucas Bezerra de Freitas
Luciana Peixoto Santa Rita
Maria Eduarda Silva Neves
Mariana Lessa de Santana
Mariana Vasconsellos Leão
Marseille Evelyn Lessa de Santana
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto
Priscila da Silva Amaral
Renata Rodrigues Luduvíce Costa
Vanessa Juliana de Mendonça Araújo



Maceió/AL

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

Reitor

Josealdo Tonholo

Vice-reitora

Eliane Aparecida Holanda Cavalcanti

Diretor da Edufal

José Ivamilson Silva Barbalho

Conselho Editorial Edufal

José Ivamilson Silva Barbalho (Presidente)

Fernanda Lins de Lima (Secretária)

Amaro Hélio Leite da Silva

Anderson de Alencar Menezes

Bruno César Cavalcanti

Cícero Péricles de Oliveira Carvalho

Cristiane Cyrino Estevão

Flávio Augusto de Aguiar Moraes

Janayna da Silva Ávila

Juliana Roberta Theodoro de Lima

Marcos Paulo de Oliveira Sobral

Mário Jorge Jucá

Murilo Cavalcante Alves

Rachel Rocha de Almeida Barros

Victor Sarmento Souto

Walter Matias Lima

Núcleo de Conteúdo Editorial

Fernanda Lins de Lima

Larissa Carla dos Prazeres Leobino

Mariana Lessa de Santana

Sâmela Rouse de Brito Silva

Projeto gráfico e diagramação: Mariana Lessa

Capa: Alexandre Acioly

Revisão ortográfica e normalização(ABNT): Carol Almeida Ribeiro

Catálogo na fonte

Editora da Universidade Federal de Alagoas - EDUFAL

Núcleo de Conteúdo Editorial

Bibliotecária responsável: Sâmela Rouse de Brito Silva – CRB-4/2063

G393 Gestão Alagoas volume 3 / [organizado por] Adriana Thiara Oliveira, Ana Carolina Beltrão Peixoto, Nadja Lucia de Oliveira Peixoto . – Maceió : Edufal, 2023.

345 p. : il.
ISBN 978-65-5624-225-5.

1. Gestão pública. 2. Alagoas. 3. Governo. I. II. Título.

CDU: 352.1(816.4)

Direitos desta edição reservados à
Edufal - Editora da Universidade Federal de Alagoas
Av. Lourival Melo Mota, s/n - Campus A. C. Simões
CIC - Centro de Interesse Comunitário
Cidade Universitária, Maceió/AL. Cep.: 57072-970
Contatos: www.edufal.com.br | contato@edufal.com.br | (82) 3214-1111/1113

Editora afiliada:


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias



Das Utopias

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!

(Mario Quintana)

SUMÁRIO

8	APRESENTAÇÃO
19	PREFÁCIO
21	PERFIL AUTORAS/ES
32	1. POTENCIAL TURÍSTICO E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS: AMPARO PARA O PLANEJAMENTO DO TURISMO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE JEQUIÁ DA PRAIA (AL) <i>Adriana Thiara Oliveira</i> <i>Jéssica Patrícia da Conceição</i> <i>Janaína Accordi Junkes</i>
54	2. ICMS ECOLÓGICO – A IMPLEMENTAÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS NA REPARTIÇÃO DO ICMS AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE ALAGOAS <i>Fábio da Silva Ferreira</i> <i>Ana Carolina Beltrão Peixoto</i> <i>Nadja Lucia de Oliveira Peixoto</i>
85	3. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA EVIDENCIAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO RELATÓRIO ANUAL DA ADMINISTRAÇÃO DA BRASKEM S.A. <i>Renata Rodrigues Ludovice Costa</i> <i>Adriana Thiara Oliveira</i>
108	4. GESTÃO DE CENÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA PLATAFORMA ELETRÔNICA DE LIVROS (APP): UMA ANÁLISE PARA AS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS PÚBLICAS DE ALAGOAS <i>Mariana Lessa de Santana</i> <i>Felippe Rocha Presado Menezes de Barros</i> <i>Marseille Evelyn Lessa de Santana</i>



151

5. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: OS INSTRUMENTOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Danilo Gomes de Lima

Bruno Vicente Nunes de Oliveira

Filipe Torres de Melo

Vanessa Juliana de Mendonça Araújo

183

6. DESBUROCRATIZANDO SERVIÇOS PÚBLICOS: A OPERABILIDADE DO PROGRAMA HABITE SEGURO À LUZ DO GOVERNO DIGITAL

Fabiana Maria Santos Procópio

Luciana Peixoto Santa Rita

Nadja Lúcia de Oliveira Peixoto

212

7. O DOLO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Angélica Maria da Silva Mendes

Mariana Vasconsellos Leão

Ana Carolina Beltrão Peixoto

233

8. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO A EMPREENDIMENTOS INOVADORES: ANÁLISE DO TECNOVA E DO CENTELHA EM ALAGOAS SOB A ÓTICA DOS SETORES ESTRATÉGICOS

Bruno Vicente Nunes de Oliveira

Filipe Torres de Melo

Danilo Gomes de Lima

Vanessa Juliana de Mendonça Araújo



265 **9. A CONTROLADORIA INTERNA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DE APOIO NA TOMADA DE DECISÃO PARA O GESTOR PÚBLICO**

Francisco Simão Nunes Júnior

Lucas Bezerra de Freitas

Ives Samir Bittencourt Santana Pinto

Nadja Lucia de Oliveira Peixoto

287 **10. CONTROLE INTERNO E O IDEB: ANÁLISE DO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MARECHAL DEODORO**

Giselle Elaine de Lima Omena

Priscila da Silva Amaral

Adriana Thiara Oliveira

305 **11. ESTRATÉGIAS DE AUTO CUIDADO DA SAÚDE DOCENTE**

Bruna Gabriela Araújo Ximenes Negreiros

Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto

332 **12. IMPACTOS DA PANDEMIA NA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTÊNCIAIS NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS AREÁ LAGUNAR MACEIÓ/AL**

Ana Cristina Germano de Lima

Maria Eduarda Silva Neves

Ana Carolina Beltrão Peixoto



APRESENTAÇÃO

Fazer gestão em Alagoas exige, além de tratar da realidade, visitar e revisitar os conceitos e práticas cotidianamente. Esta clareza de que é preciso se manter em constante atenção aos processos gerenciais nos traz ao terceiro tomo da coletânea Gestão Alagoas.

A novidade deste novo volume que chega até você é a ampliação da nossa equipe de organizadoras. Com o apoio e dedicação da nossa colega professora Nadja Lucia de Oliveira Peixoto elencamos uma série de 10 novas discussões em gestão que contribuirão e muito para o amadurecimento dos segmentos aos quais os estudos se dedicaram.

É bem sabido que ainda colecionamos dores de um período pandêmico as quais, com atenção aos processos e muito respeito aos sujeitos das pesquisas, colocamos luz naquilo que não apenas inquietava mas, prioritariamente, buscava-se a solução. Neste terceiro volume, transitamos no tema central da gestão, perpassando pelo turismo, meio ambiente, controle, direito público, tecnologia, educação e serviço social.



O primeiro artigo desta coleção é intitulado **POTENCIAL TURÍSTICO E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS: AMPARO PARA O PLANEJAMENTO DO TURISMO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE JEQUIÁ DA PRAIA (AL)**, das autoras Adriana Thiara Oliveira, Jéssica Patrícia da Conceição e Janaína Accordi Junkes. O resultado da pesquisa é um desdobramento de outras investigações no território que estão sendo realizadas desde 2019. As autoras optaram pelo método misto, com abordagem quantitativa e qualitativa. Como resultado foi apresentado um inventário dos principais atrativos e potencialidades turísticas do município de Jequiá da praia, especificamente localizados na Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá, recorte espacial escolhido para este estudo, onde identificamos 11 atrativos naturais e 2 atrativos culturais passíveis de exploração econômica e social, de baixo impacto ambiental e os impactos identificados e passíveis de mitigação apontam uma estreita relação entre a atividade do turismo e sua interação com o ambiente. As autoras constataam que em Jequiá, como o turismo está lastreados na exploração dos recursos naturais que se tornaram atrativos turísticos e por uma deficiência na elaboração de políticas locais de integração de turismo e ambiente, os impactos gerados atividade turística, que é vista como um negócio, tem sido da ordem não apenas ambiental, mas social, econômica e cultural.

O segundo trabalho da coleção é da autoria de Fábio da Silva Ferreira, Ana Carolina Beltrão Peixoto e Nadja Lucia de Oliveira Peixoto, sob o título **ICMS ECOLÓGICO – A IMPLEMENTAÇÃO**



DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS NA REPARTIÇÃO DO ICMS AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE ALAGOAS.

O artigo trata sobre o incentivo fiscal conhecido como ICMS Ecológico, também chamado de ICMS Verde, no âmbito do estado de Alagoas. Por meio da metodologia de revisão bibliográfica, serão analisadas e evidenciadas origens e surgimento do ICMS Ecológico, legislações pertinentes, especialmente aquelas editadas pelo estado de Alagoas, buscando-se identificar e demonstrar os critérios necessários para que os municípios alagoanos possam aproveitar tal benefício.

A ideia de sustentabilidade passou a ter maior relevância após a visão pessimista dos cientistas quanto ao futuro do nosso planeta. O fato é que esse conceito veio a ser aprimorado após a criação do modelo de *"Triple Bottom Line"*, ou seja, o tripé para o desenvolvimento sustentável empresarial, criado por John Elkington, que defendia que o desenvolvimento sustentável nas organizações só ocorreria se houvesse um equilíbrio entre as dimensões: econômica, social e ambiental. No terceiro capítulo, **RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA EVIDENCIAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO RELATÓRIO ANUAL DA ADMINISTRAÇÃO DA BRASKEM S.A.**, das autoras Renata Rodrigues Ludovice Costa e Adriana Thiara Oliveira, utilizou-se da metodologia da análise do conteúdo, que permitiu identificar que, após o dano o desastre socioambiental causado pela Braskem S.A. em Maceió, a empresa não se refere a desastre ou dano, apenas a "evento geológico". Além disso, foi



identificado que o tipo de *disclosure* ambiental mais identificado foi o de natureza quantitativa monetária. Dentro deste contexto, além da geração de valor ao acionista, considera-se como fundamental para a legitimidade para ações empresariais a evidenciação de informações socioambientais nos seus relatórios anuais de administração. Por isso, este estudo analisou a evidência de informações de responsabilidade socioambiental nos relatórios anuais da administração da empresa Braskem S.A.

Saindo das questões ambientais como pano de fundo dos primeiros trabalho, seguimos a jornada do conhecimento com a pesquisa **GESTÃO DE CENÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA PLATAFORMA ELETRÔNICA DE LIVROS (APP): UMA ANÁLISE PARA AS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS PÚBLICAS DE ALAGOAS**, da autoria de Mariana Lessa de Santana, Felipe Rocha Presado Menezes de Barros e Marseille Evelyn Lessa de Santana. Esta pesquisa indica que desde a década de 90 do século XX, há um processo de disrupção no mercado cultural, por efeito das transformações tecnológicas acentuadas. Os meios físicos passaram a ser digitalizados; a indústria fonográfica – que sofreu na transição – agora apropria-se do modelo de streaming de áudios e vídeos; o mesmo ocorreu com a indústria de audiovisual. No meio editorial e de distribuição de livros, os processos passaram por transformações a partir do início do século XXI, quando os gadgets leitores, os aplicativos de leitura, os smartphones e tablets transformaram-se em ferramentas apropriadas para o consumo de informação acadêmica ou de entretenimento. Nesse cenário, parte das Editoras



Universitárias permaneceram num processo de observação, mas mudanças nas relações com os consumidores, como as advindas no período da pandemia da Covid-19, incentivaram o aumento na velocidade de lançamentos digitais e alteraram as formas de relação entre o consumidor e as editoras. Investigando as dificuldades encontradas pelas Editoras Universitárias de Alagoas em acompanhar a evolução das tecnologias utilizadas no mercado editorial, o presente trabalho busca elaborar uma avaliação por dois métodos de gestão: i) SWOT e ii) CANVAS, a fim de identificar desafios, problemas, forças e fraquezas para implementação e/ou viabilidade de desenvolvimento de uma plataforma eletrônica de livros (app), buscando novos consumidores e atualizando serviços. Os resultados demonstram ser oportuna a ideia de uma plataforma eletrônica por app que supra as demandas das Editoras Universitárias de Alagoas em fornecer novas tecnologias de interação e consumo para usuários cada vez mais habituados à digitalização dos serviços. A Matriz SWOT e a análise Canvas sugerem a viabilidade do desenvolvimento do app, ao identificar a sinergia entre as Editoras Universitárias do estado em inovar, tendo como diferencial a credibilidade de seus selos editoriais, e o preenchimento de lacunas deixadas por outros aplicativos do segmento.

A quinta pesquisa desta coleção tem o título **PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: OS INSTRUMENTOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**, de Danilo Gomes de Lima, Bruno Vicente Nunes de Oliveira, Filipe Torres de Melo e Vanessa Juliana de Mendonça Araújo.



No texto é destacado que o planejamento e orçamento público são instrumentos de gestão de grande importância, os quais são utilizados para organizar as ações e os recursos financeiros do Estado. Nesse ínterim, o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 institui as Leis de iniciativa do Poder Executivo relacionadas ao planejamento e orçamento governamental. Isto posto, o foco central da pesquisa se concentra na revisão de literatura e documental sobre os supracitados instrumentos de gestão pública. Sob essa perspectiva, objetiva-se: estudar os argumentos jurídicos acerca da matéria expressos na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e na Constituição Federal de 1988; dar visibilidade às informações sobre o financiamento e os gastos públicos; e demonstrar a importância do orçamento governamental.

O sexto trabalho, intitulado **DESBUROCRATIZANDO SERVIÇOS PÚBLICOS: A OPERABILIDADE DO PROGRAMA HABITE SEGURO À LUZ DO GOVERNO DIGITAL**, das autoras Fabiana Maria Santos Procópio, Luciana Peixoto Santa Rita e Nadja Lúcia de Oliveira Peixoto consiste em analisar a operabilidade do Programa Habite Seguro e o acesso de seus beneficiários às informações na sua implementação. A metodologia do estudo caracterizou-se por uma pesquisa descritiva, com abordagem do tipo indutiva e qualitativa, e coleta de dados utilizando o método de levantamento bibliográfico e documental. Observou-se que o Brasil possui uma série de políticas públicas no sentido de fomentar o acesso dos cidadãos à informação e a melhoria na prestação dos serviços, amparadas nos princípios da publicidade



e eficiência previstos na Constituição Federal de 1988, como exemplo as Leis 13.726/2018 e 14.129/2021, que trazem princípios, regras e instrumentos para desburocratização e simplificação dos serviços, inclusive pelos meios digitais, os quais podem contribuir com a prestação de um serviço mais eficiente aos beneficiários do Programa. Por fim, os resultados apontaram que existe um excesso de burocracia na operabilidade do Programa, a exemplo da impossibilidade de seus beneficiários realizarem a simulação do crédito diretamente no *site* oficial da Caixa Econômica Federal, ao contrário do que se vislumbra em outras linhas de créditos e programas habitacionais.

Em **O DOLO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, temos que a Lei nº 8.429/92, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa é adotada com a finalidade atenuar sanções aplicadas aos agentes e garantir a restituição ao patrimônio público aos danos sofridos. No artigo das autoras Angélica Maria da Silva Mendes, Mariana Vasconsellos Leão e Ana Carolina Beltrão Peixoto, foi avaliado como essa Lei pode servir como instrumento sancionador e de combate ao ímprobo. Foi adotada a revisão bibliográfica com recorte para América Latina e Caribe por meio dos bancos de dados LILACS e SciELO, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, tendo por finalidade descrever características de uma determinada população, fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis que versem sobre o dolo e a improbidade administrativa. Como consideração final do capítulo seis, a combinação da responsabilidade administrativa e rigorosa das pessoas jurídicas



com o incentivo à implementação de mecanismos de integridade corporativa significa uma nova estratégia que visa prevenir e combater atos de improbidade administrativa.

No oitavo artigo, o quarteto de pesquisadoras/es Bruno Vicente Nunes de Oliveira, Filipe Torres de Melo, Danilo Gomes de Lima e Vanessa Julianade Mendonça Araújo discute os **PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO A EMPREENDIMENTOS INOVADORES: ANÁLISE DO TECNOVA E DO CENTELHA EM ALAGOAS SOB A ÓTICA DOS SETORES ESTRATÉGICOS**, além de fomentar a cultura do empreendedorismo inovador e permitir a aceleração da criação de novas empresas de base tecnológica, alinhados com as vocações de desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico das regiões e estados do país, por intermédio de subvenção econômica, capacitações e assessorias técnicas especializadas nos ramos dos negócios, averiguou-se que eles possuem, como setores estratégicos, a saúde e bem-estar; agronegócio; economia criativa; e educação. Ou seja, um indicador vocacional para as atividades tecnológicas no Estado.

Francisco Simão Nunes Júnior, Lucas Bezerra de Freitas, Ives Samir Bittencourt Santana Pinto e Nadja Lucia de Oliveira Peixoto trazem na pesquisa **A CONTROLADORIA INTERNA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DE APOIO NA TOMADA DE DECISÃO PARA O GESTOR PÚBLICO**, os aspectos da controladoria interna no âmbito da gestão pública, bem como suas funções e sua aplicabilidade como uma ferramenta à eficiência e qualidade dos serviços, além de ser instrumento de auxílio a gestores para



a tomada de decisão, proporcionando uma gestão transparente, planejada, ordeira e eficiente. O resultado da pesquisa revela que o controle interno é importante para o auxílio de gestores públicos, oferecendo legitimidade e legalidade na prática dos atos praticados da gestão, evitando erros e fraudes, além de eventuais inconformidades e desperdícios da coisa pública.

O décimo artigo da coleção, **CONTROLE INTERNO E O IDEB: ANÁLISE DO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MARECHAL DEODORO**, de Giselle Elaine de Lima Omena, Priscila da Silva Amaral e Adriana Thiara Oliveira, ainda tratando sobre controle interno, mas desta vez na área da educação, as autoras buscam demonstrar como o Controle Interno em uma Secretaria Municipal de Educação, pode favorecer na melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), apontando a importância do Controle nos processos de planejamento, execução, fiscalização, transparência, nas tomadas de decisões e no desenvolvimento das atividades que geram melhoria do IDEB. Como metodologia, utilizou-se da pesquisa sobre as informações divulgadas pela Secretaria Municipal de Educação do município de Marechal Deodoro/AL, no período de 2017 a 2019. Foi adotada uma abordagem qualitativa, de forma descritiva, além de pesquisa bibliográfica. No resultado destaca-se que, quando o Controle Interno auxilia no impedimento dos gastos desnecessários e desperdícios, sobra mais recursos para investir na área da educação, como ocorreu no ano de 2017, com o Plano de Trabalho, e em 2019, com a criação do Programa Marechal Supera IDEB.



O décimo trabalho deste tomo, das autoras Bruna Gabriela Araújo Ximenes Negreiros e Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto, cujo título é **ESTRATÉGIAS DE AUTO CUIDADO DA SAÚDE DOCENTE**, mostra-nos que a sociedade moderna se depara com alto índice de adoecimento da população, os índices de pessoas acometidas por transtornos mentais continuam crescendo, com impactos significativos sobre a saúde e as principais consequências sociais, de direitos humanos e econômicas em todos os países do mundo. O estudo teve por objetivo analisar as evidências científicas acerca do uso de estratégias de autocuidado adotados para a saúde e bem-estar docente. Trata-se de estudo descritivo realizado por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando publicações científicas disponibilizadas nas bases de dados eletrônicas especializadas e literatura clássica para abordagem do tema. Foi observado que as Práticas Integrativas e Complementares (PICs) tem sido adotadas para aliviar o sofrimento causado por transtornos mentais e comportamentais - ansiedade e depressão - a partir dos cuidados com a saúde docente! As evidências científicas têm mostrado os benefícios do tratamento integrado entre medicina convencional e práticas integrativas e complementares. Desta forma, o conhecimento de ferramentas que permitam a melhorar a saúde física e mental dos docentes contribui para a redução de afastamentos de suas atividades laborais e do índice de transtornos de saúde mental e comportamental.

A penúltima pesquisa trata da pauta que permeou os dois primeiros tomos, a pandemia. Em **IMPACTOS DA PANDEMIA NA**



GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTÊNCIAIS NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS AREÁ LAGUNAR MACEIÓ/AL,

de Ana Cristina Germano de Lima, Maria Eduarda Silva Neves e Ana Carolina Beltrão Peixoto, procura-se descrever as repercussões causadas pela Pandemia do Covid-19 nos serviços socioassistenciais realizados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado no bairro do Prado, no município de Maceió/AL. A Política de Assistência Social no Brasil é protagonista e responsável na execução das demandas socioassistenciais às populações vulneráveis, sendo mantenedora dos recursos financeiros das proteções sociais básicas de média complexidade e social especial e alta complexidade. Vertiginosamente, a pandemia provocou o alargamento das dificuldades, no tocante à sobrevivência das pessoas consideradas em situações de miserabilidade social que, de certa forma, já existiam em nosso país. A pesquisa foi realizada com base em pesquisa bibliográfica e na vivência das autoras.

Ao final desta jornada de 12 capítulos, seguimos confiantes que esta Coleção se consolida como mais uma possibilidade de aprofundamento e apropriação do saber produzido em Alagoas e por Alagoas.

Esperamos que apreciem esta leitura.

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto

Organizadoras



PREFÁCIO

O ano de 2023 é marcado por um movimento de renovação no perfil da gestão. Em âmbito nacional, marcado pelo regresso do modelo de governar da esquerda. Em âmbito local, o movimento foi de passagem numa dinâmica que se assemelhou a uma sucessão.

O ambiente, podemos considerar, apresenta-se mais favorável embora ainda colecionamos as perdas e impasses devido a pandemia da Covid-19, e, mesmo ante a inúmeras dificuldades, o fazer gestão em Alagoas seguiu seu curso ancorado no trabalho das instituições, universidades, escolas de governo, agentes de fomento e todas as outras formas de sustentar esse ecossistema.

Assim, ao receber o convite para prefaciар esta obra, que está em seu terceiro volume, noto a fluência da gestão em se profissionalizar, manter-se atualizada, além do esforço contínuo das instituições de ensino, em especial, superior, de formar as/os profissionais que conduzirão empresas, órgão, instituições, pessoas, projetos.



Uma obra robusta em seus temas e discussões, conduzidas pelas professoras dedicadas e competentes, Adriana Thiara Oliveira, do Ifal e Ana Carolina Beltrão Peixoto e Nadja Lucia de Oliveira Peixoto, da Uneal. Estas três docentes, organizaram um tomo de 12 capítulos cuidadosamente preparados por 26 autoras/es que se dedicaram a entender os meandros da gestão.

Esta obra é fruto de um trabalho conjunto e interinstitucional que frutificou e amplia a coletânea Gestão Alagoas. cabe aqui registrar que este é apenas um recorte do potencial científico e técnico que alagoanas e alagoanos, prioritariamente, têm demonstrado pela gestão.

Convido você a, assim como eu, surpreender-se com a qualidade da discussão e usar estes estudos como elemento para tomada de decisões e planejamento estratégico.

Ronaldo Augusto Lessa Santos

Vice-governador de Alagoas (2021-2024). Já foi prefeito e vice-prefeito de Maceió, governador de Alagoas por dois mandatos e deputado federal por esse Estado.



PERFIL AUTORAS/ES



Adriana Thiara Oliveira

Doutoranda e mestra em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (UNIT/AL). Professora efetiva no Instituto Federal de Alagoas, nos Cursos Superiores Tecnológicos de Turismo e Hotelaria, do IFAL. Atual Coordenadora de Cursos de Extensão do IFAL. Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Turismo e Hospitalidade de Alagoas (EITHA). Foi professora dos cursos de Relações Públicas da UFAL e Publicidade e Propaganda da UNIP/Assupero/Facima. Foi professora-tutora da pós-graduação em Direitos Humanos da UFAL e

Professora Voluntária na Pós-Graduação em Gestão da Qualidade da UNEAL. Atuou como diretora de Comunicação da Secretaria Municipal de Educação de Maceió e, ainda na Prefeitura, ocupou o cargo de Coordenadora de Conteúdo da Secretaria de Comunicação. Como comunicadora, foi premiada como a primeira jornalista a receber um prêmio em Assessoria de Imprensa, concedido pela Petrobras e Banco do Brasil (2006), quando respondeu pelos projetos especiais de Comunicação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas (Sebrae), no ano seguinte fui finalista com o projeto de comunicação da Bienal Internacional do Livro de Alagoas, o qual atendeu seis das nove edições já realizadas. Atuou como consultora de jornalismo online do Sebrae. Mantém, desde 2015, o Núcleo Prático de Relações Públicas e Eventos do IFAL, campus Maceió, relevante projeto na tríade ensino-pesquisa-extensão. Desenvolve projetos e pesquisas nas áreas de comunicação social, educação em direitos humanos e diversidade, tecnologias da comunicação e informação, meio ambiente e gestão.





Ana Carolina Beltrão Peixoto

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2011). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Alagoas (2003). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (1999) e em Serviço Social pela Unit (2015). Líder do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas e Práticas Empreendedoras (Gippe), no diretório do CNPQ. Professora titular da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Possui afinidade com Gestão de Cursos de Graduação presenciais e a distância, com ênfase em estratégias para o resultado através de novas tecnologias na educação. Credenciada para avaliação de cursos e polos de ensino a distância. Experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Micro e Pequenas Empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: Negócios de Impactos Sociais, Empreendedorismo, Empresas Juniores, Mercado de trabalho, Inovação e Competitividade, Planejamento estratégico, Centrais de negócios, APLs, Sistemas produtivos locais, redes de empresas e inclusão social.



Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto

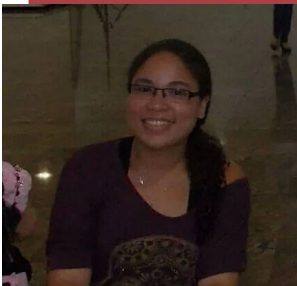
Doutor em Ciência Veterinária pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRA). Professora Titular da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Líder do Diretório de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Formação em Práticas Integrativas (Constelação Familiar, Aromaterapia, Florais de Bach, Hipnose, Acupuntura, Tethahealing, Psicoenergética dentre outras.



**Ana Cristina Germano de Lima**

Licenciada em Pedagogia pela Universidade Estácio de Sá (2019). Graduada em Gestão Empresarial pelo IFAL Instituto Federal de Alagoas (2005) Especialista em Organização, Saúde e Ergonomia pela ESAB (2017) Técnica em Segurança no Trabalho pelo SENAC/AL (2012). Atualmente Pedagoga na Secretaria Municipal de Assistência Social de Maceió/AL, atuando no Centro de Referência de Assistência Social e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com grupos de crianças, adolescentes

e idosas desenvolvendo atividades socioeducativas com famílias, promovendo a acessibilidade aos direitos socioassistenciais e suas garantias. Fortalecendo vínculos familiares e comunitários através de intervenções sociais gerando cenários desafiadores e estimulantes, resgatando o protagonismo edificando e reconstruindo histórias.

**Angélica Maria da Silva Mendes**

Mestranda em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). MBA em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Paulista (UNIP). Graduada em Serviços Jurídicos e Notariais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER)

**Bruna Gabriela Araújo Ximenes Negreiros**

Mestre e Doutora em Clínica Odontológica FOP-UNICAMP, Especialista em Prótese Dentária FOP- UNICAMP, Pós-graduada em Dor Orofacial, Acupuntura e Fitoterapia Brasileira e Chinesa, Dentista da Força Aérea Brasileira membro da clínica de Dor Orofacial e atuante das Práticas Integrativas.



**Bruno Vicente Nunes de Oliveira**

Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação, pós-graduado em Gestão Pública e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). É, também, graduado em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Possui experiência em formulação, monitoramento, avaliação e revisões de políticas públicas, em gestão de projetos, bem como, em gestão de programas de inovação.

Foi ganhador do 1º lugar na categoria Artigo Técnico do Prêmio de Finanças Públicas Graciliano Ramos, com o trabalho intitulado: “Administração Pública Orientada para Resultados: uma proposta de modelo de monitoramento e avaliação para os Planos Plurianuais do Estado de Alagoas”. Atualmente, trabalha com programas de empreendedorismo inovador na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL). Outrossim, é professor dos cursos de Administração, Contabilidade e Direito da Estácio Jatiúca, Alagoas.

**Danilo Gomes de Lima**

Possui graduação em economia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) (2014). Mestrado em economia aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) (2017), com foco nas áreas de pesquisa em desenvolvimento econômico e economia regional. Sendo, também, especialista em Gestão de Qualidade na Administração Pública (2019) e Planejamento Estratégico Empresarial (2022), ambos pela Universidade Estadual de Alagoas (UFAL). Foi técnico em planejamento

na Secretaria Estadual de Saúde de Alagoas. Atualmente, é funcionário público na prefeitura Municipal de Rio Largo.



**Fabiana Maria Santos Procópio**

Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas - Profiap/Ufal. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas. Graduada em Direito e pós-graduada em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Policial Penal de Alagoas desde 2007, já tendo exercido os cargos de Assessora de Governança e Transparência da Secretaria de Estado da Ressocialização e Inclusão Social – SERIS (2015-2021), Diretora de Administração e Finanças da Defensoria Pública do Estado de Alagoas (2013-2015) e Conciliadora da 9ª Vara Federal - Seção da Justiça Federal em Alagoas (2012-2014). Tem experiência e interesse na área de Gestão Pública, com ênfase em Políticas Públicas, Serviços Públicos, Controle Público, Governança e Transparência.

**Felipe Rocha Presado Menezes de Barros**

Professor Assistente da Universidade do Estado do Amazonas. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas. É coordenador do Observatório Macroeconômico e Avaliação de Políticas Públicas do Amazonas (OMAP/AM) e Coordenador da Incubadora de Empresas da Universidade do Estado do Amazonas. Tem especial interesse em Economia Regional, Econometria Espacial e Ecossistemas de Inovação.

**Filipe Torres de Melo**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL). Também, é graduado em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e Licenciado em Letras – Língua Portuguesa pela Universidade Estácio de Sá. Possui Especialização em Revisão de Textos pela PUC – Minas e Especialização em Docência e Gestão do Ensino Superior pela Universidade Estácio de Sá.





Francisco Simão Nunes Júnior

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade da Cidade de Maceió (FACIMA). Pós-graduado em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria pelo Centro Universitário CESMAC.



Giselle Elaine de Lima Omena

Servidora efetiva na Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL com experiência na área de Administração, com foco para Gestão de processos Públicos. Possui especialização em Gestão Pública - UNEAL (2022), especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL (2019). Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL, especialização em Educação em Direitos Humanos e Diversidade pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL (2012) e Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL (2007).



Ives Samir Bittencourt Santana Pinto

Atualmente é Procurador Geral do Município de Chã Preta. Ex-Coordenador Jurídico da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU em Maceió. Ex-professor de Direito da Faculdade Figueiredo Costa. Pós-graduado em Direito e Processo Tributário. Ex-Procurador do Município de Maceió. Ex-Gerente Jurídico da CBTU. Ex-Assistente Executivo II da CBTU de Recife/PE. Ex-consultor jurídico da ALGÁS. É advogado atuante no Estado de Alagoas há quase de 20 (vinte) anos, prestando serviços de consultoria e advocacia preventiva. Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas e pós-graduando em Gestão de Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas.





Jéssica Patrícia da Conceição

Graduada em Geografia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e em Gestão do Turismo pelo Instituto Federal de Alagoas (IFAL). Especialista em Práticas de ensino em Geografia. Mestranda em Geografia na área Organização do Espaço Geográfico, na linha de pesquisa Organização Socioespacial e Dinâmicas Territoriais pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG/UFAL). Integrante do Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Turismo e Hospitalidade de Alagoas (EITHA).



Janaína Accordi Junkes (falta foto e CV)

Doutora em Ciência e Engenharia de Materiais - UFSC (2011), com período Sanduíche na Universidade de Aveiro-Portugal. Pós-doutora pela Universidade Friedrich-Alexander de Erlangen-Nuremberg - Alemanha (2012) e Pós-doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2013). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes – SOTEPP (Unit/Alagoas).



Lucas Bezerra de Freitas

Bacharel em Ciências Contábeis - FACIMA. Especialista em Controladoria, Auditoria e Gestão Financeira - Cesmac. Controlador Interno da Camara Legislativa De Japaratinga Desde 2017. Contador da Inovare Assessoria e Consultoria Contábil desde 2016.



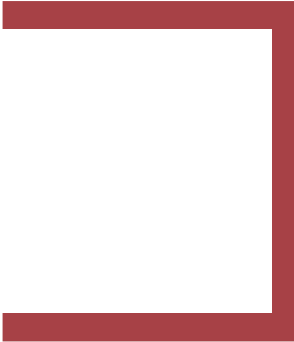


Luciana Peixoto Santa Rita

Graduação em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (1994), Graduação em Direito pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (1994), Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (1999), Doutorado em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP (2004) e Pós-doutorado em Economia, área de Política Industrial no ISEG na Universidade de Lisboa (2021). Professora Titular da Universidade Federal de Alagoas. Coordenadora do Programa

de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT- 2018-2022) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Avaliadora do Ministério da Educação, INEP, CAPES e do ARCO-SUL desde 2006. Consultora e Pesquisadora da Federação das Indústrias do Estado de Alagoas desde 2006, sendo responsável pelas pesquisas de indicadores industriais, setoriais e de competitividade. Consultora do Sebrae desde 2006, sendo responsável pela elaboração de várias pesquisas de mercado, setoriais e estudos de prospecção. Gerente de Projetos da UNIP, responsável pela implantação de regimentos, PPC e faculdades em todo o Brasil (1999- 2003). Vice- Presidente do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) - 2014-2016. Gerente de Informações e Controles do Grupo Bompreço (1994- 1997) sendo responsável pela implementação de GSI em todo Brasil, Gerente de Marketing de Shoppings Centers (1999-1999). Gerente de Projetos e Programas na SEPLAN, sendo responsável pelo Planejamento Estratégico em Maceió (1999-2001). Gerente de Projetos do grupo UNIP, sendo responsável pela implementação de cursos e faculdades no Brasil (1997- 2004). Consultora ADHOC - Fundação de Apoio a Pesquisa de Alagoas - FAPEAL. Consultora ADHOC - CAPES Consultora ADHOC - INEP/MEC. Conselheira Fiscal da FUNDEPS (2010-2012). Coordenadora da CPA da UFAL - 2009-2013. Consultor Ad Hoc junto à Comissão de Avaliação de Projetos de Pesquisa e Extensão (CAPPE). Avaliadora ANPAD - ENGPR Avaliadora SEMEAD. Avaliadora SESU-MEC-EAD desde 2006. Tem experiência nos seguintes temas com pesquisas, projetos, consultorias técnicas e artigos nas áreas: sistemas de inovação, políticas públicas, competitividade, indústria 4.0, política industrial, política de inovação, perfil tecnológico, Política setorial e pesquisa industrial.



Maria Eduarda Silva Neves**Mariana Lessa de Santana**

Administradora da Universidade Federal do Amazonas. Mestra em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (Profnit/UFAL). Pós-graduada em Gestão Pública pela Ufal. Tem interesse em Gestão Pública, Editoras Universitárias, Ecossistemas de Inovação e Prospecção Tecnológica.

**Mariana Vasconsellos Leão**

Administradora, Pós Graduada em Gestão Pública pela Uneal, Bacharel em Direito. Atuou na Agência de regulação de Serviços do Município de Maceió e atualmente desenvolve o trabalho de assistente de licitações na Secretaria de educação do município de Maceió

**Marseille Evelyn Lessa de Santana**

Doutoranda em Ensino pela Universidade Federal de Alagoas. Mestra em Educação Brasileira pela Universidade Federal de Alagoas. Professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Raimundo Marinho, Coordenadora do Núcleo de Educação à Distância, Supervisora Pedagógica no Colégio Santa Madalena Sofia, Tutora do Curso de Educação Física na Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas. Tem especial interesse em tecnologias educacionais.

**Nadja Lúcia de O. Peixoto**

Docente Efetiva da UNEAL. Gestora Esp. em Ciência e Tecnologia da FAPEAL. Doutoranda em Ciências da Educação (UTIC-PY). Mestra em Gestão Pública (UTAD-PT). Especialista em Controladoria Empresarial (UFPE). Especialista em Auditoria Fiscal e Contábil (UFPB). Graduada em Ciências Contábeis (CESMAC).

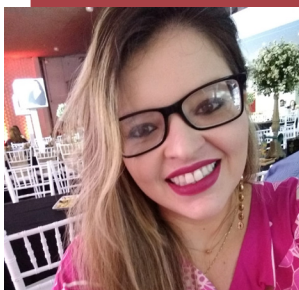
**Priscila da Silva Amaral**

Servidora efetiva da Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL com foco na área de Contabilidade e Finanças. Especialista em Gestão Pública pela UNEAL. Especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela UNEAL. Graduada em Administração Pública pela UFAL. Técnica em Administração pelo SENAC. Tecnóloga em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pela UNCISAL e Graduada em Biomedicina pelo CESMAC.



**Renata Rodrigues Luduvica Costa**

Contadora, graduada pela Universidade Federal de Alagoas e Advogada, graduada pelo Centro Universitário CESMAC. Com experiência no setor financeiro e de auditoria. Advogada atuante em Direito do consumidor, previdenciário e civil. Especialista em Gestão e Planejamento Estratégico Empresarial pela Universidade Estadual de Alagoas e Mestra em Sociedade, Tecnologias e políticas Públicas, pelo Centro Universitário Tiradentes. Dedicar-se à pesquisa científica em assuntos transversais à sustentabilidade e Direito Ambiental.

**Vanessa Juliana de Mendonça Araújo**

Mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Formação em Educação a Distância pela Universidade Paulista (UNIP). Especialista em Gestão e Planejamento Estratégico Empresarial pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Possui experiência em pesquisa acadêmica, iniciação científica, e auditoria. Foi professora convidada na pós-graduação da Estácio, com a disciplina Mercado Financeiro e de Capitais (2018). Foi técnica no Núcleo de Economia da Saúde da Secretaria de Saúde de Alagoas (SESAU). Atualmente, é bolsista da FAPEAL, atuando como técnica no setor de remanejamentos, bem como é professora nos Cursos de Ciências Contábeis, Administração e Logística da FACIMA/FAA-IESA - Faculdade da Cidade de Maceió e nos cursos de Ciências Contábeis e Administração na FDG – Faculdade Delmiro Gouveia.





CAPÍTULO 1

POTENCIAL TURÍSTICO E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS: AMPARO PARA O PLANEJAMENTO DO TURISMO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE JEQUIÁ DA PRAIA (AL)

Adriana Thiara Oliveira
Jéssica Patrícia da Conceição
Janaína Accordi Junkes

INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno contemporâneo complexo que pode ser analisado a partir de diversas dimensões e provocar vários desdobramentos no espaço geográfico. Enquanto importante e próspero setor da economia globalizada, para se desenvolver e atender a demanda dos novos hábitos de lazer e mercado, o turismo vem se apropriando de diversos espaços, entre eles os espaços naturais.

Nesta perspectiva, tem-se despertado o olhar turístico para as Unidades de Conservação. As Unidades de Conservação (UCs) são áreas que possuem características naturais relevantes em território nacional e águas jurisdicionais, criadas e protegidas pelo Poder Público com o objetivo de conservação da biodiversidade,



promovendo o desenvolvimento do uso sustentável dos recursos naturais, das práticas de educação ambiental, estudos e pesquisas científicas e das atividades de lazer (BRASIL, 2000).

Segundo Medeiros e Young (2011), as UCs podem ser importantes vetores de geração de riqueza, pois sustentam e abrem oportunidades de novos negócios sustentáveis com significativo impacto econômico. Uma das atividades que podem ser aproveitadas nessas áreas é o turismo. Aliado às demais atividades das UCs, e baseado nos princípios da sustentabilidade, o turismo pode reforçar os valores ambientais, culturais e econômicos, promovendo assim desenvolvimento para a população local.

Como afirmam Montañó e Souza (2008), compete ao poder público o dever de orientar o uso dos recursos naturais em níveis tais que seja mantida a capacidade produtiva dos diferentes sistemas e compartimentos ambientais. Desta forma, os autores afirmam que o Estado é quem tem o direito de estabelecer as condições para que estas se tornem ambientalmente viáveis.

Atualmente o Estado de Alagoas possui 51 áreas protegidas que ocupam parte do território de aproximadamente 44 municípios. Destas, 34 são UCs estaduais, 13 federais e 4 municipais. Dentre as UCs federais, encontra-se a Reserva Extrativista Marinha da Lagoas do Jequiá (RESEX Mar Lagoa do Jequiá), recorte espacial deste estudo. Por possuir paisagens de beleza cênica, praias com aspectos paradisíacos e cobertura vegetal bem preservadas, esta área tem despertado o interesse turístico e de lazer por turistas, visitantes e setor privado, além de



mobilizar políticas públicas para o desenvolvimento do turismo na região.

Sabendo que a atividade turística, quando elaborada de forma consciente, sustentável e responsável, pode se tornar um importante vetor de desenvolvimento local para as comunidades receptoras, é importante pensar em como ela vem sendo desenvolvida, principalmente em ambientes frágeis como as UCs. Também é importante ressaltar que tal atividade, assim como qualquer outra atividade econômica, além de poder gerar impactos positivos, também podem causar impactos negativos, sobretudo no que diz respeito às questões socioambientais. Neste sentido, o presente estudo levanta as seguintes questões: Existe um potencial turístico na Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá? Quais são os principais impactos socioambientais decorrentes da atividade turística na unidade de conservação e no seu entorno imediato?

Tendo em vista estes questionamentos, o presente artigo tem como objetivo geral identificar os atrativos e potenciais turísticos da Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá (RESEX), no litoral Sul de Alagoas e os impactos socioambientais gerados pela atividade turística na área de estudo. Para alcançarmos tal objetivo, optou-se pelo método misto, com abordagem quantitativa e qualitativa. Assim, entregamos como resultado um inventário dos principais atrativos e potencialidades turísticas do município de Jequiá da praia, especificamente localizados na Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá, onde identificamos 11 atrativos naturais e 2



atrativos culturais passíveis de exploração econômica e social, de baixo impacto ambiental, e os impactos identificados e passíveis de mitigação apontam uma estreita relação entre a atividade do turismo e sua interação com o ambiente.

Este estudo é um dos desdobramentos do projeto de pesquisa Estudos de Impactos Socioambientais do Turismo na RESEX do Jequiá (AL), iniciado em 2019 e retomado em 2021, no curso de Gestão de Turismo do Instituto Federal de Alagoas.

Esta iniciativa, em duas vertentes, justifica-se pelo cunho científico e social. No âmbito científico, esta pesquisa se justifica pelo caráter interdisciplinar, cuja construção está amparada na relação dialógica entre ambiente, turismo e sociedade. No âmbito social, a pesquisa se justifica como possibilidade norteadora para elaboração das políticas públicas para o turismo e ambiente, a exemplo do plano de manejo, apresentando as tendências de impactos da atividade turística e as formas de mitigação desses.



TURISMO E PLANEJAMENTO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O turismo enquanto importante atividade social e econômica do mundo contemporâneo globalizado, se apropria de diversos espaços. Segundo Cruz (2001), o fenômeno turístico “é, antes de mais nada, uma prática social, que envolve o deslocamento de pessoas pelo território e que tem no espaço geográfico seu principal objeto de consumo. Dentre os espaços consumidos pelo turismo, neste trabalho, iremos destacar os espaços naturais.

Desde os primórdios da humanidade, os seres humanos se relacionam direta ou indiretamente com a natureza, interagindo e buscando dominá-la de diversas formas e graus de intensidade por meio de técnicas e do trabalho. Ao longo do tempo, e sobretudo a partir da Revolução Industrial, os recursos naturais passaram a ser cada vez mais consumidos e a natureza, no geral, degradada. Segundo Gonçalves (1996 apud CARNEIRO, et al. 2011, p. 240),

Os recursos naturais são todos os meios naturais que os homens utilizam, ou dos quais se apropriam, seja para a própria subsistência, seja para sua comercialização; é o que acontece, também, com a atividade turística, que se apropria destes recursos para fins econômicos com a finalidade de se desenvolver.



Para Raimundo (2017), o interesse do turismo pela natureza teve início com a sociedade industrial na Europa que procuravam locais mais salubres e mais agradável para a prática do lazer, passando a ser também procurado a partir do século XX pela classe operária a partir da conquista de direitos trabalhistas. Desde então, o fetiche em torno dos espaços naturais para a prática do turismo ficou mais evidente, se apropriando principalmente do litoral. No entanto, a partir dos anos 1960, houve o surgimento de uma consciência ecológica preocupada com uma agenda ambiental visando a preservação e proteção da natureza, interferindo também no pensamento em torno da relação entre o turismo e a natureza.

No Brasil, o apelo e a revalorização da natureza passam a ganhar força a partir dos anos de 1980, momento em que ocorre a ampliação e modernização do aparato legal de proteção ambiental a nível nacional. Mas é somente a partir de 1990 que o poder público passa a criar normativas de orientação para o desenvolvimento da atividade turísticas em áreas naturais (CRUZ, 2001).

Dentre os espaços naturais que vem ganhando destaque e despertando o interesse do setor turístico estão as Unidades de Conservação. Segundo a Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), pode-se definir como Unidade de Conservação,

o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Essas áreas podem ser divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável, sendo a Reserva Extrativista uma categoria desta última. Nas UCs de uso sustentável, deve-se alinhar a conservação do meio natural com o uso sustentável dos seus recursos, proporcionando o desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida das populações tradicionais, protegendo também o seu patrimônio histórico-cultural e seus modos de vida.



As UCs estão por todo o Brasil, criadas com o objetivo de preservar e conservar a biodiversidade, e quando alinhadas com o planejamento turístico podem ser importantes áreas para o desenvolvimento de um turismo sustentável que construa uma ligação positiva entre a sociedade e a natureza, conservando assim não somente os elementos naturais, mas também os bens culturais produzidos pela sociedade presente nessas áreas, além da possibilidade de contribuir para o desenvolvimento local nas comunidades.

A preservação ecológica e o planejamento do turismo integrado a outras atividades desenvolvidas numa Unidade de Conservação, dependem da gestão democrática do seu território. Os atores envolvidos na gestão deste território, e principalmente aqueles envolvidos na atividade turística devem pensar no planejamento de um modelo de turismo sustentável, contribuindo assim para a preservação dos recursos naturais e o pleno desenvolvimento da sua população. Para tanto, Raimundo (2017) nos alerta que para a atividade turística proporcionar inclusão social e ainda contribuir para a conservação do meio ambiente, é necessário que o planejamento do turismo nestes territórios seja realizado com base nos princípios da sustentabilidade, e inserido no contexto mais amplo de desenvolvimentos sustentável, pois segundo ele, “[o] desenvolvimento sustentável pode e deve ser pensado no setor turístico, pois está intimamente ligado à manutenção da qualidade do meio ambiente, do qual essa atividade depende” (RAIMUNDO, 2017, p. 54).



IMPACTOS AMBIENTAIS E TURISMO

No Brasil, o conceito de impacto ambiental é norteado pela resolução do CONAMA nº1/1986, artigo 1, que diz que

considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e, a qualidade dos recursos ambientais.



Segundo Sánchez (2013), o impacto ambiental, no sentido comum, está associado a algum dano à natureza, derivado de “uma situação indesejada”, embora essa acepção não dê conta de todo seu conceito.

Nos valemos de Sánchez (2013) para reiterar que os estudos de avaliação impacto ambiental foram introduzidos na política ambiental internacional e amplamente utilizados em países desenvolvidos e em desenvolvimento, como um mecanismo de prevenção ao dano ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável (SÁNCHEZ, 2013, p.48).

A formalização da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) foi registrada em 1969, nos Estados Unidos e desde então pode ser

considerada universalmente empregada. No Brasil, sua utilização se deu a partir dos anos de 1970, como estudos de projetos para hidrelétricas, que tinham padrão internacional. Atualmente, a AIA está estreitamente relacionada ao licenciamento ambiental.

As repercussões de um projeto podem ir além de suas consequências ecológicas. [...] Empreendimentos modernizadores modificam profundamente os modos de vida das populações tradicionais, nem sempre preparadas ou mesmo desejosas dessas modificações (SÁNCHEZ, 2013, p.23).

Para Oliveira (2019), a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) sendo adotada nos empreendimentos do turismo, contribuem com a proteção da biodiversidade, o patrimônio maior de qualquer sociedade e pode subsidiar o crescimento sustentável.



MATERIAIS E MÉTODOS

Caracterização da área de estudos

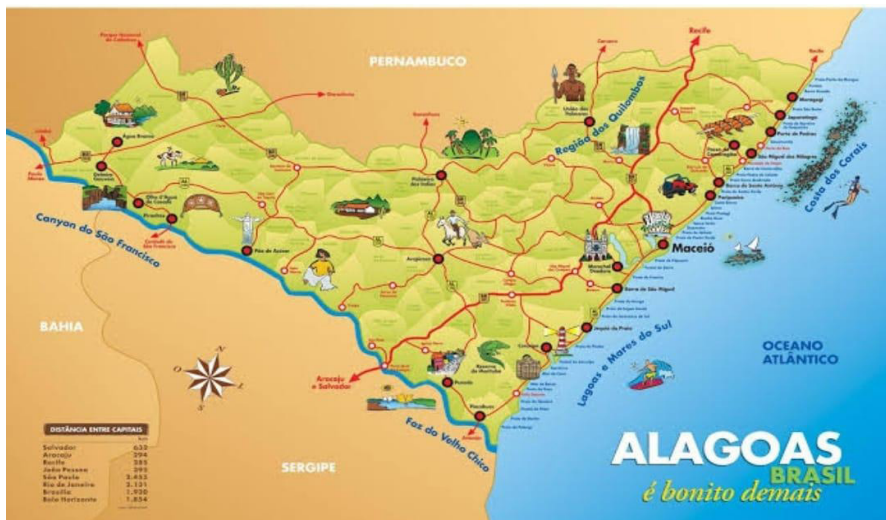
No escopo da gestão estadual, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e do Turismo (Sedetur) e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) conduzem a atuação no que diz respeito ao Turismo e ao Ambiente no estado de Alagoas.

Em Alagoas, o turismo se ancora nos recursos naturais para se desenvolver como prática (econômica, social, cultural, entre outras), assim, concluímos que o Estado é vocacionado ao turismo.

Com esta vocação e acompanhando uma diretriz do MTur, Alagoas figura no Mapa do Turismo com uma oferta prioritariamente baseada em atividades nas praias, rios, lagunas, falésias e outros recursos naturais - públicos e privados.

Em 2016, o Mapa do Turismo em Alagoas (Figura 1) era composto por 23 municípios divididos em sete regiões. Esse foi atualizado em agosto de 2019, passando a contar com 50 municípios nas mesmas sete regiões turísticas.

Figura 1. Mapa turístico de Alagoas.



Fonte: Alagoas (2020).

Seguindo a analogia que o próprio turismo nos oferece, dentre as ofertas que o destino Alagoas oferece, temos Jequiá da Praia, localizado no litoral Sul do estado. Jequiá foi o último, dos 102 municípios alagoanos, a ser constituído, razão pela qual selecionamos como local para nossa investigação.

O município mais novo do estado de Alagoas, Jequiá da Praia foi criado em maio de 1995, pela lei 5.675 de 3 de fevereiro (ALAGOAS, 1995). Banhado pelo Oceano Atlântico, e pelas lagoas Jequiá, Jacarecica e Azeda, o município era antes parte de São Miguel dos Campos e de Coruripe. É a cidade do litoral sul de Alagoas que mais apresenta cenários selvagens.

De acordo com o IBGE, a população do município de Jequiá da Praia tem 11.624 habitantes. O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma ferramenta utilizada mundialmente pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), para medir o nível de desenvolvimento de determinado território. Alagoas possui um dos mais baixos IDHs do país: 0,631 (AL último colocado em 2010). A média nacional em 2014 era de 0,755.

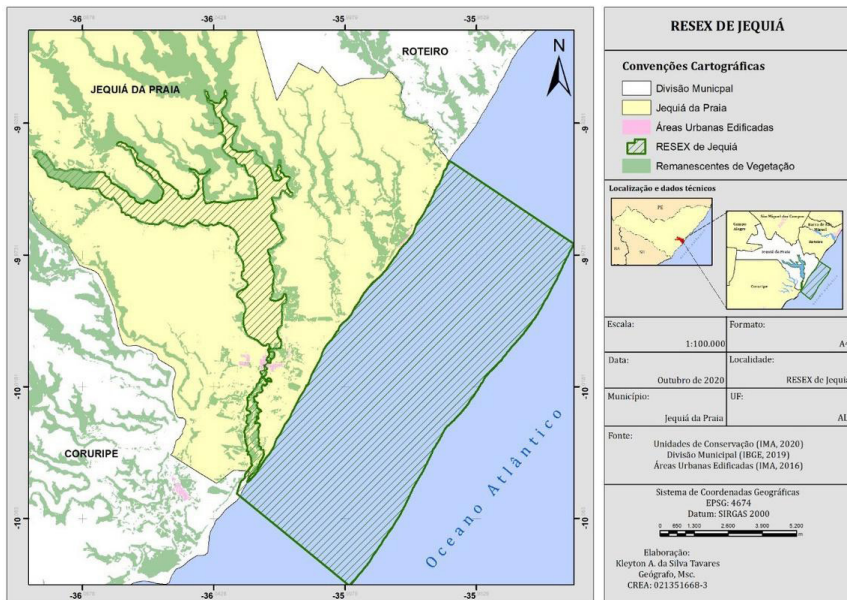
Nos municípios que a média ponderada reflete o índice estadual, segundo dados do IBGE, Jequiá apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal equivalente a 0,556.

No território jequiaense encontra-se uma Unidade de Conservação de uso sustentável, a Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá (Figura 2), criada em 27 de setembro de 2001 com o objetivo de assegurar o uso sustentável e a conservação dos



seus recursos naturais renováveis, bem como proteger os meios de vida e a cultura da população extrativista local (BRASIL, 2001). A RESEX é exclusivamente aquática, a qual compreende a Lagoa de Jequiá e 3 milhas náuticas de área marinha. No entorno imediato dessa UC, existem 12 comunidades, com aproximadamente 3.000 famílias. Ela é gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), responsável por sua administração, e constituído por representantes das populações tradicionais, de órgãos públicos e das organizações da sociedade civil.

Figura 2. Mapa do Município de Jequiá da Praia (AL) e delimitação da RESEX.



Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (2020).

Além da atividade extrativista, o território da RESEX da Lagoa do Jequiá é consumido pela atividade turística devido a beleza paisagística singular das praias de seu entorno, mares, rios e da Lagoa do Jequiá.

De acordo com Silva e Junkes (2020), atualmente existe apenas um empreendimento turístico, um receptivo e *day use* em uma das comunidades do entorno da RESEX, na praia de Duas Barras. De acordo com o levantamento das pesquisadoras, o referido empreendimento está em situação irregular, mesmo em fase avançada de discussão judicial para uma possível retirada, entretanto, como esclarecido por elas, a implantação do empreendimento é anterior à criação da RESEX, o que certamente manterá o empreendimento instalado.

Para Silva e Junkes (2020), a preocupação do ICMBio tem sido estimular pesquisas que contribuam para o ordenamento da atividade turística em Reservas Extrativistas, sugestionando os regramentos necessários para o desenvolvimento das atividades turísticas, sendo esta pesquisa um dos esforços para demanda.

METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos específicos foram adotados a Pesquisa de levantamento (quanti) e Pesquisa-Ação (quali), com os seguintes procedimentos.

Na estratégia de pesquisa quantitativa, adotamos as técnicas de levantamento de dados, análise documental,



registros fotográficos, e, na qualitativa, a Pesquisa-Ação, que visou diagnosticar e, posteriormente, encontrar soluções para o problema em questão.

Assim, elaboramos o diagnóstico do turismo no local, mapeamento das atividades/atrativos sociais, *check list* dos impactos ambientais relacionados ao turismo, sugestão das atividades/atrativos de menor impacto/risco ambiental.

A etapa diagnóstica foi iniciada em agosto e concluída em outubro de 2021. Para elaboração do inventário turístico, que contém os atrativos e potencialidades, a etapa foi realizada entre outubro e novembro de 2021, período concomitante com a elaboração do Plano Municipal de Turismo de Jequiá da Praia. Assim, foi possível coletar dados durante as reuniões com equipe gestora do Conselho Municipal de Turismo, Prefeitura Municipal por meio da Secretaria de Turismo, ICMBio, e principalmente com as/os profissionais do turismo, pescadoras/es, barqueiras/os, empresárias/os, dentre outras/os interessadas/os na atividade turística.

Todas estas etapas foram registradas em fotos e as atas das reuniões analisadas visando levantar os impactos da atividade turística na região, fase esta que foi realizada entre novembro e dezembro de 2021.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo Petrocci (2009), o planejamento do turismo deve considerar todas as formas possíveis de contribuição ao bem-estar



dos moradores e desenvolvimento integral do destino, porque o turismo não é um fim em si mesmo e existem nos núcleos receptivos às aspirações da sociedade e outras atividades econômicas.

Nesse sentido, o ato de planejar a atividade e conduzir os esforços do turismo a fim de que se institua uma política que dialogue com as questões do desenvolvimento da atividade e projeção do segmento, mas prioritariamente, observando as questões da conservação e preservação da biodiversidade local.

Os atrativos e potencialidades que esta pesquisa contribuiu na identificação foram considerados e registrados no Plano Municipal de Turismo de Jequiá da Praia, entregue à sociedade no final de 2021.

Foram identificados treze (13) atrativos passíveis de exploração econômica e social. Assim, não só os atrativos, mas também já desdobrados em os produtos e serviços prioritários:

- Passeio de Barco;
- Eco Boat na laguna do Rio Gelado;
- Passeio de Barco na Barra de Jequiá, com banho de lama medicinal;
- Trilha do Rio Gelado;
- Passeio em Dunas de Marapé;
- Parapaint na Praia de Jacarecica do Sul;
- Trilha das dunas de Jacarecica do Sul;
- Trilha da Foz;
- Bike aquática;



- Caiaque na Barra de Jequiá;
- Stand UP;
- Passeio de Pau de Arara nas falésias de Jacarecica do Sul.

Figura 3. Mosaico de fotografias da coleta de dados.



Fonte: Autoras (2021).

Conforme já ponderou Oliveira (2019), sabendo que a atividade turística é causadora de impactos (positivos e negativos), a consecução das medidas mitigadoras deve se dar entre o ente público e a iniciativa privada, considerando que ambos se beneficiam com a exploração do patrimônio da região.

Os impactos apontam uma estreita relação entre a atividade do turismo e sua interação com o ambiente. Na RESEX Jequiá, toda a oferta e a demanda da atividade turística na região estão lastreadas no uso dos recursos naturais: praias, rios e laguna.

Deste modo, os impactos identificados são:

- aglomeração e ocupação irregular, principalmente na região do Centro, área onde a atividade turística tem um ponto de atuação;
- oferta de infraestrutura básica, como a saneamento e o lançamento de efluente sanitário diretamente na laguna, sem tratamento prévio, causando impactos ambientais e de saúde, e ainda diretamente no recurso natural explorado pelo turismo que é na laguna onde os passeios acontecem;
- associado a isso, o esgoto tem afetado diretamente a qualidade da água da RESEX, tornando a balneabilidade da laguna imprópria, inclusive, para banho;
- a supressão da vegetação do entorno da RESEX que, em sua maioria, é composta por mangue, causa a degradação desse ecossistema, sendo de alto impacto para atividade turística no segmento de alimentos, pois os estuários comprometem a fauna local, principalmente o fruto do mar e da lagoa, que podem deixar de ser servidos ou virem a se tornar mais caros para o turista;
- bem como a supressão da vegetação, juntamente com a introdução de espécies exóticas da fauna, a sobre-exploração dos recursos naturais disponíveis, a utilização de



materiais ilegais de pesca, a pesca fantasma, causada pela perda ou descarte de redes, linhas e armações de pesca na lagoa, além do despejo de resíduo líquido e sólido, sendo estes os principais fatores que interferem na biodiversidade e na disponibilidade de tais recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao identificar que Jequiá da Praia passa a figurar no Mapa do Turismo somente a partir de 2019 e, sua política para o turismo e ambiente, o Plano Municipal de Turismo (PMT), ter sido elaborado e apresentado em 2021¹, é bem sabido que turismo se caracteriza como atividade econômica (BRASIL, 2008) e sendo planejado como um negócio, verificamos que Oliveira (2019) tem coerência ao afirmar que os atrativos turísticos estão lastreados nos recursos naturais que são explorados e impactados pela atividade turística.

Mesmo os resultados aqui apresentados já terem sido incorporados ao PMT de Jequiá, não obstante, ainda almejamos ampliar a agenda de pesquisa sobre turismo e ambiente em Alagoas, tendo em vista que, com este tema em pauta recorrente, dá subsídios para a possível elaboração e/ou atualização das políticas públicas relacionadas ao turismo alagoano.

1 O Plano Municipal de Turismo de Jequiá da Praia está disponível no site do Instituto Federal de Alagoas, por ocasião da cooperação técnica realizada entre o IFAL, Conselho, Prefeitura e Secretaria Municipal de Turismo de Jequiá da Praia. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/noticias/ifal-entrega-plano-de-turismo-em-jequia-da-praia-como-resultado-de-cooperacao-tecnica/plano-municipal-de-turismo-de-jequia-da-praia_2021-versao_18-11-2021_ajustada.pdf>.



Observamos, ainda, como fatores de risco, além dos impactos registrados, a baixa inserção da comunidade extrativista na atividade turística, associada a pouca ou baixa percepção da identidade local e pertencimento da/o jequiaense.

Apesar da retomada das atividades do Conselho Municipal de Turismo, datada do ano de 2021, motivada principalmente pela inclusão no Mapa do Turismo Nacional, a falta de políticas públicas para o planejamento e ordenamento do turismo foi tardia (Plano Municipal de Turismo entregue em 18 de novembro de 2021) e como Jequiá tem uma Unidade de Conservação em seu território, a inexistência de um Plano de Manejo para essa RESEX é um fator complicador na tomada de decisão relacionada ao turismo e sua relação com o ambiente, cuja valorização e exploração dos atrativos naturais em detrimento a outros atrativos e atividades econômicas se acentuam.

Como direcionamento, apontamos o potencial do município para o segmento do Ecoturismo, mas também para o turismo gastronômico e religioso, que devem ser desenvolvidos visando a diversificação da atividade e desviando a utilização dos recursos naturais que são ofertados como atrativos atualmente.

Visualizamos ainda que, por se tratar de uma unidade de conservação de uso sustentável, tipo reserva extrativista, a metodologia de Turismo de Base Comunitária pode ser introduzida visando oferecer o protagonismo local e comunitário que é exigido dentro de uma RESEX, e assim, promover a melhoria da qualidade de vida e saúde, até a conservação ambiental da área pesquisada.



REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Propostas para o desenvolvimento de um turismo sustentável em Alagoas**. Maceió: SEPLAG, 2015.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo 2013-2023**. Maceió: SEDETUR, 2013.

ALAGOAS. **Mapa do turismo de Alagoas**. 2020. Disponível em: <<https://dados.al.gov.br/catalogo/sq/dataset/mapa-do-turismo-de-alagoas/resource/fc8f3a1a-a5d2-45bd-98dd-98ef961111ed>> Acesso em: 18.10.2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo de sol e praia: orientações básicas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. 45 p.

BRASIL. **Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Decreto de 27 de setembro de 2001**. Cria a Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá, no Município de Jequiá da Praia, Estado de Alagoas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/dnn9336.htm>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio. **Portaria Nº 78, de 18 de julho de 2014**. Aprova o Perfil da Família Beneficiária da Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá. 18 jul. 2014. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/Port_78.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.



BRASIL. **Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986.** Estabelece critérios básicos e diretrizes gerais para a elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente/Ibama. **Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral**, 2001. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/MANUAL_mineracao.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CARNEIRO, E. dos R. *et al.* O “Oásio do Sertão”; estudo do turismo na área de proteção ambiental (APA) Marimbus/Iraquara-Bahia. *In*: CRUZ, G. da. (org.). **Turismo: desafios e especificações para um turismo sustentável.** Ilhéus: Editus, 2011. p. 237-254.

CRUZ, R. A. **Introdução à geografia do turismo.** 2 ed. São Paulo: Roca, 2001. 136 p.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo.** 2 ed. São Paulo: Pioneira Thompson, 2003.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F.; PAVESE, H. B. & ARAÚJO, F. F. S. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP-WCMC, 2011. 44p.

MICHELAT, Guy. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. *In*: THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** São Paulo: Polis, 1980.

MONTAÑO, Marcelo; SOUZA, Marcelo Pereira de. A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 435-442, Dec. 2008.



OLIVEIRA, A. N. S.; AMORIM, C. M. F.; LYRA-LEMOS, R. P. (Org.). **As riquezas das áreas protegidas no território alagoano**. Maceió: IMA/AL; Mineradora Vale Verde, 2014. 328 p.

OLIVEIRA, Adriana Thiara. **Avaliação de impactos socioambientais do turismo na rota ecológica dos Milagres (AL)**. Arapiraca: EDUNEAL, 2019.

RAIMUNDO, S. **Em busca do paraíso: inclusão social e redução de problemas ambientais nas práticas de lazer e turismo**. 2017. 187 f. Tese (Livre docência em Análise Espacial e Ambiental do Lazer e Turismo) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, Adriana Thiara de Oliveira; JUNKES, Janaína Accordi. Revisão e Realidade da RESEX Marinha da Lagoa do Jequiá. **Diversitas Journal**, v. 5, n. 4, p. 2632–2648, 2020.





CAPÍTULO 2

ICMS ECOLÓGICO – A IMPLEMENTAÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS NA REPARTIÇÃO DO ICMS AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE ALAGOAS

Fábio da Silva Ferreira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que já se discute sobre desenvolvimento econômico alinhado a conservação e proteção do meio ambiente. Sustentabilidade aplica-se nestes dois objetivos de qualquer país, individualmente ou em conjunto. Por isso, a precisa sustentabilidade estar presente nas políticas públicas dos entes públicos brasileiros, seja no aspecto econômico- financeiro, do meio ambiente ou em ambos, buscando-se sempre beneficiar toda sociedade, as pessoas que ali vivem, com a geração de renda, bem-estar social e qualidade de vida.

Sabe-se que as atividades econômicas quase sempre afetam o meio ambiente, na proporção da utilização e transformação dos recursos naturais para obter o que se busca por aquela atividade. Com isso, o objetivo precípua passa a ser o desenvolvimento



sustentável, de maneira a aprimorar as relações econômicas, produzindo e preservando e protegendo o meio ambiente.

O Estado, também, vale-se do direito como instrumento base para a busca pela efetivação de políticas públicas que gerem benefícios a sociedade. Quando tratamos destes dois objetivos, desenvolvimento econômico e meio ambiente, encontramos, principalmente, na Constituição Federal de 1988 os preceitos legais primários norteadores de nossas ações nesse sentido. Assim, vejamos o artigo 170, inciso VI da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988)

Percebe-se assim, conforme dispõe o artigo 170 da CF/88, que a defesa do meio ambiente é um dos princípios norteadores da atividade econômica, e dessa forma, apresenta-se, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011, p. 94) como um princípio



limitador da atividade econômica. Esta limitação tem intuito de definir para a atividade econômica o respeito ao meio ambiente, conservando-o e protegendo-o.

Mais adiante, em seu artigo 225, caput, a CF/88 estabelece a todos o direito ao meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Nota-se, então, diante do que está previsto no artigo 225 da CF/88 a efetivação no ordenamento jurídico do direito ao meio ambiente, evidenciando, assim, a importância que tem para todos a adequada utilização dos recursos disponíveis na natureza, a fim de uma sadia qualidade de vida de todos, destacando, inclusive, que é dever de todos defendê-lo e preservá-lo, incluindo-se o poder público e a coletividade, a fim de se beneficiar as atuais e futuras gerações.

No estado de Alagoas, sua Constituição Estadual também positivou a proteção do meio ambiente, primeiramente, em seu artigo 2º, inciso VIII, e também, especialmente, no artigo 217, caput, e respectivos incisos. Assim, vejamos:



Art. 2º É finalidade do estado de Alagoas, guardadas as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, promover o bem-estar social, calcado nos princípios de liberdade democrática, igualdade jurídica, solidariedade e justiça, cumprindo-lhe, especificamente:

[...]

VIII – proteger o meio ambiente, zelando pela perenização dos processos ecológicos essenciais e pela conservação da diversidade e da integridade das espécies;

[...]

Art. 217. O estado, com a colaboração da comunidade, promoverá a defesa e a preservação do meio ambiente. (ALAGOAS, 1989).



Dessa forma, o ramo do direito tributário também é utilizado como ferramenta para efetivação destes dois objetivos por parte dos entes públicos, tendo como objetivos o desenvolvimento econômico e a proteção e conservação do meio ambiente.

Sabe-se que, para compor saldo de recursos financeiros para fins de desenvolvimento, aplicação e efetivação das suas políticas públicas, os entes públicos utilizam-se, também, da instituição e cobrança de tributos, uma das fontes de receitas que fomentam seus caixas, as chamadas receitas tributárias. Por consequência, um dos tributos incluídos nesse rol é o imposto ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação

de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), instituído e cobrado por estados e Distrito Federal, que incide sobre as operações previstas na respectiva lei estadual de sua criação, seguindo os preceitos gerais estatuídos na Constituição Federal de 1988 e legislações infraconstitucionais, editadas no sentido de criar regras gerais para instituição e cobrança de tal tributo pelos estados e o Distrito Federal. Em seu título VI, sessão IV, artigo 155, inciso II a Constituição Federal de 1988 assim determina:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (BRASIL. 1988)



Como percebemos, no inciso II do artigo 155 da CF/88 cada estado e o Distrito Federal detêm competência normativa constitucional para instituir e cobrar o ICMS, imposto incidente sobre as operações que sejam realizadas com mercadorias e alguns tipos de serviços, ali previstos.

Logo adiante, na mesma CF/88, é determinado que parte do ICMS arrecadado por estados deve ser repassada aos seus respectivos município, conforme percentuais e critérios previstos

na CF/88 e respectivas legislações estaduais. Vejamos, então, o disposto no inciso IV do artigo 158 da CF/88:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (BRASIL, 1989)



Assim, os municípios têm direito a receberem, do seu respectivo estado, 25% do total do ICMS arrecadado em cada período. Essa receita, oriunda da repartição do ICMS, comporá o saldo de recursos financeiros destes entes para serem utilizados em suas políticas públicas a serem desenvolvidas em benefício da sua população, em âmbito estadual, pelo estado, e municipal, pelos municípios.

Notamos também, conforme previsto no parágrafo único do artigo 158 da CF/88, que foram estabelecidos critérios e percentuais para cálculo desta repartição do ICMS a ser direcionada aos municípios, sendo no mínimo 65% calculado, proporcionalmente, sobre as operações praticadas no território de cada município, e, no máximo, 35% deve ser destinado aos municípios de acordo com os critérios de distribuição estabelecidos por cada estado, sendo que, pelo menos, 10% sejam calculados com base em indicadores educacionais.

Ao executar atividades dedicadas à obtenção de recursos financeiros para o desenvolvimento, manutenção e custeio das políticas públicas dispostas ao bem-estar da população, o estado exerce a ação conhecida como atividade fiscal do estado.

Tal atividade fiscal é concretizada por meio da política fiscal, que se divide em outras duas: a política orçamentária e a política tributária.

A política orçamentária tem aplicação na gestão dos recursos financeiros disponíveis aos entes públicos, a serem



destinados à execução das suas atividades, conforme o respectivo planejamento governamental elaborado para cada período, podendo também demonstrar a capacidade e a disposição para o gasto público.

Já a política tributária, em um de seus objetivos, aplica-se à captação de recursos financeiros, às ferramentas e mecanismos utilizados pelos entes públicos para prover recursos financeiros através da transferência de valores dos patrimônios privados para o público.

Uma vez utilizando-se da política fiscal, de maneira a captar e aplicar recursos financeiros em suas atividades, os entes públicos conseguem desenvolver suas políticas públicas voltadas ao bem-estar da população, incluindo-se as ações voltadas à proteção e preservação do meio ambiente.

Atualmente, muitos estados brasileiros, a fim de recompensar seus municípios pelas ações e políticas públicas destinadas à conservação e proteção do meio ambiente, instituíram leis que possibilitam que tais municípios recebam uma parcela maior do ICMS, dando origem, assim, ao ICMS Ecológico ou, também conhecido como ICMS Verde.

ICMS Ecológico é um mecanismo tributário que possibilita aos municípios acesso a parcelas maiores que àquelas que já têm direito, dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS, em razão do atendimento de determinados critérios ambientais,



concretizando-se como uma forma de incentivar os municípios a efetivarem políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente, e assim poderem ter acesso a um valor maior no ICMS a ser repassado pelo seu estado.

Em seu trabalho “O ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais”, Wilson Loureiro descreve que o:

ICMS Ecológico é a denominação para qualquer critério ou a um conjunto de critérios de caráter ambiental, usado para estabelecer o percentual que cada município de um determinado Estado tem direito de receber quando do repasse constitucional da quota-parque do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).



Os estados, utilizando-se da prerrogativa de repasse de um quarto do total de ICMS por eles arrecadados, que é devido aos municípios, conforme previsto na CF/88, interessam-se em beneficiar aqueles municípios que implementam políticas públicas ambientais, para preservação do meio ambiente. Nesse escopo, o ICMS Ecológico ganha uma função extrafiscal, surgindo como uma política pública de incentivo à conservação dos recursos naturais, recompensando os municípios que tenham áreas legalmente protegidas e conservadas, que criem planos para saneamento e disposição adequada de resíduos sólidos. A extrafiscalidade constitui, assim, em importante instrumento de

intervenção do estado para a garantia de direitos fundamentais previstos na CF/88, essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade orientada pelos princípios da isonomia, da justiça e do bem-estar social.

Gilson Cesar Borges de Almeida, em sua dissertação “A Extrafiscalidade na Tributação Ambiental: um Instrumento Eficaz Para a Realização do Desenvolvimento Sustentável”, explica algumas das consequências positivas surgidas com a instituição do ICMS ecológico, deixando de ter sentido apenas compensatório, destinado aos municípios que mantinham reservas em seu território, para uma ferramenta de incentivo da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável:

O ICMS Ecológico surgiu primeiramente com o objetivo de compensação, vale dizer pretendia ser um instrumento de recompensa para os municípios que possuíam no seu território áreas protegidas constituídas através de unidades de conservação ou mananciais de abastecimento de água, as quais não podiam ser utilizadas e, assim sendo, eram vistas como um empecilho ao desenvolvimento.

Num segundo momento, o ICMS Ecológico transformou-se num instrumento de incentivo, de maneira que os municípios viram-se estimulados a adotar medidas tendentes à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Foram verdadeiramente induzidos para a criação de unidades de conservação



ou manutenção das unidades já existentes, incorporando novas tecnologias na promoção do equilíbrio ecológico, o que trouxe como consequência um maior desenvolvimento econômico. Esse desenvolvimento pautou-se pela sustentabilidade, uma vez que considerava fatores de proteção ao meio ambiente agora entendidos como indispensáveis na sua consolidação.

Nas diversas legislações hoje existentes, em muitos estados brasileiros, verifica-se que, além da presença dos motivos que inicialmente constituíram o ICMS Ecológico, outros elementos têm sido contemplados nos critérios ambientais, como a criação de sistemas de tratamento do lixo, esgotamento sanitário e seu tratamento, o controle das queimadas, a conservação do uso e manejo do solo, a educação ambiental, o implemento de políticas municipais de meio ambiente que viabilizem a elaboração da Agenda 21 nas municipalidades.



Experiências adquiridas por estados que estatuíram o ICMS ecológico mostram que a utilização deste mecanismo para repartição dos recursos oriundos da arrecadação do ICMS entre os seus municípios que se enquadraram nos critérios para tal recebimento, refletem positivamente na busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e pela manutenção dos recursos naturais, alinhado ao desenvolvimento econômico local.

Assim declara Wilson Loureiro, em sua tese “Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do

Paraná”, após analisar quais reflexos surgiram com a implementação deste mecanismo naquele estado, concluindo que contribuiu diretamente para a criação de um sistema de proteção, e não se constituindo somente como uma ferramenta compensatória:

O ICMS Ecológico contribuiu para a melhoria da conservação da biodiversidade no Estado do Paraná, em especial quando combinado com outros instrumentos de política pública ou em parceria entre entes federados, em especial os próprios municípios beneficiados, pois:

- a) Houve aumento da criação de unidades de conservação municipais, estaduais e federais, além das RPPN, após a criação do ICMS Ecológico, com o consequentemente aumento da superfície.
- b) Houve melhoria na qualidade da gestão das unidades de conservação da categoria de manejo parque, em nível municipal e estadual, além das RPPN, após a criação do ICMS Ecológico, embora em relação às RPPN esta contribuição tenha sido pequena.
- c) Houve melhoria no aporte institucional do IAP com vistas à gestão da biodiversidade, com a criação da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP) e seus departamentos, que em parte foi demanda gerada pela necessidade da criação de condições à boa execução do ICMS ecológico.



- d) Houve avanços no processo de capacitação dos profissionais do IAP no que se refere a temas ligados à conservação da biodiversidade, embora esta esteja muito aquém das necessidades destes profissionais.
- e) Houve adoção de instrumentos de gestão ambiental por 77% dos municípios selecionados, motivados em grande parte pelo ICMS Ecológico.
- f) Quatro dos sete municípios selecionados são dependentes do ICMS Ecológico na composição das suas receitas, posto que este critério representa acima de 50% do repasse total do ICMS.
- g) Os municípios selecionados apresentam evolução positiva nas despesas com as funções saúde e saneamento e agricultura, que tratam de programas e subprogramas relacionados à questão ambiental.



Já Aylla Fonseca Milhomem, em seu trabalho “A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ao meio ambiente no estado do Tocantins: ICMS Ecológico”, destaca que as políticas adotadas são de certa forma eficientes, uma vez que os municípios apenas conseguem receber os repasses referentes ao ICMS ecológico, caso cumpram com as imposições, atendendo aos respectivos requisitos, ressaltando ainda que:

No Tocantins, pode-se observar que as áreas que mais recebem a remuneração são aquelas

que possuem compromisso com a natureza, como é o caso de São Félix do Tocantins, um dos principais municípios que abrigam o famoso Parque Ecológico do Jalapão, ponto turístico conhecido nacionalmente.

Também, é importante salientar que o Tocantins possui o maior percentual relativo ao tributo quando comparado com outros estados. Além de ser o primeiro a impor em seus requisitos políticas para a conservação dos solos, buscando relacionar verdadeiramente o ICMS Ecológico à realidade vivida, uma vez que estes possuem grande fertilidade [...]

Até o momento, dezoito estado brasileiros instituíram o ICMS Ecológico para distribuir parte de sua arrecadação do ICMS aos seus municípios conforme requisitos ambientais: Paraná (Lei Complementar nº 59 de 1991), São Paulo (Lei nº 8.510 de 1993), Mato Grosso do Sul (Lei Complementar nº 77 de 1994), Minas Gerais (Lei nº 12.040 de 1995), Amapá (Lei nº 322 de 1996), Rondônia (Lei Complementar nº 147 de 1996), Rio Grande do Sul (Lei nº 11.038 de 1997), Pernambuco (Lei nº 11.899 de 2000), Mato Grosso (Lei Complementar nº 73 de 2000), Tocantins (Lei nº 1.323 de 2002), Acre (Lei nº 1.530 de 2004), Ceará (Lei nº 14.023 de 2007), Rio de Janeiro (Lei nº 5.100 de 2007), Piauí (Lei nº 5.813 de 2008), Goiás (Lei Complementar nº 90 de 2011), Paraíba (Lei nº 9.600 de 2011), Pará (Lei nº 7.638 de 2012), e o mais recente estado a também instituir o ICMS ecológico foi o estado de Alagoas (Lei nº 8.234 de 2020).



Diante deste panorama dos estados que já incorporaram em suas legislações a instituição de critérios ambientais para distribuição de parcela do montante arrecado de ICMS aos seus respectivos municípios, destacamos o estado do Paraná como sendo o pioneiro nestas ações voltadas à proteção e conservação do meio ambiente, tendo iniciado estas ações desde o ano de 1991. Ainda, podemos perceber que o estado de Alagoas foi o mais novo a aderir e implementar tais critérios em sua legislação que trata da repartição do ICMS aos seus municípios, precisamente no ano de 2020.

Adentrando nas legislações do estado de Alagoas, escopo fim desta pesquisa de revisão, destaca-se a Lei Estadual nº 8.234 de 10 de Janeiro de 2020, que “Altera a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências”, como sendo um marco, neste estado, para a efetivação na sua legislação de repartição de ICMS com critérios ambientais. Assim dispõe seu artigo 1º:

Art. 1º Os incisos II a V do § 2º do art. 1º da Lei Estadual nº 5.981, de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Os municípios alagoanos, para efeito de repartição do produto de arrecadação dos Impostos Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre a Prestação



de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal, de Comunicação

– ICMS, farão jus às parcelas apuradas e creditadas segundo os critérios e prazos estabelecidos na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, consolidados nesta Lei.

[...]

§ 2º Um quarto (1/4) do produto da arrecadação do ICMS será apurado, observados os seguintes critérios:

[...]

II – 2% (dois por cento), mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do município e a população total do Estado;

III – 5% (cinco por cento), mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área de cada município e a área total do Estado;

IV – 10% (dez por cento), distribuídos igualitariamente entre os municípios alagoanos;

V – 5% (cinco por cento), mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado; e

VI – 3% (três por cento), a título de ICMS Verde, mediante critérios de conservação ambiental relacionados ao nível organizacional de gestão



ambiental, aos padrões de desenvolvimento sustentável, à conservação da biodiversidade, à proteção dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente. (ALAGOAS, 2020)

Diante disso, com a nova redação dada ao artigo 1º da Lei 8.234 de 2020, em especial o que estatui o parágrafo 2º, inciso VI, serão destinados 3% a título de ICMS Verde para os municípios que se enquadrarem em determinados critérios ambientais, em termos genéricos, ali discriminados.

Mais adiante, o artigo 2º da mesma Lei, acrescenta os parágrafos 12 e demais, nos quais são elencados, de maneira mais detalhada e específica, os respectivos critérios e percentuais a serem considerados para cálculo do ICMS Verde, além de definir o órgão estadual responsável por controlar e fiscalizar tais critérios para cálculo do ICMS Verde no estado de Alagoas:



Art. 2º O art. 1º da Lei Estadual nº 5.981, de 1997, passa a vigorar acrescido dos §§ 10 a 15, com a seguinte redação:

“Art. 1º Os municípios alagoanos, para efeito de repartição do produto de arrecadação dos Impostos Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre a Prestação de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal, de Comunicação

– ICMS, farão jus às parcelas apuradas e creditadas segundo os critérios e prazos

estabelecidos na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, consolidados nesta Lei.

[...]

§ 12. Os recursos de ICMS Verde a que se refere o inciso VI serão divididos e calculados percentualmente da seguinte forma:

I – 1% (um por cento) a ser distribuído entre os municípios que possuam unidades de conservação, consideradas aquelas porções do território estadual, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, sem uso econômico, legalmente instituídas e reconhecidas pelo Poder Público, no âmbito federal, estadual e municipal, conforme definições dispostas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação II – SNUC e no Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, devendo a divisão de recursos ser calculada com base no tamanho territorial das áreas de preservação;

III – 1% (um por cento) a ser distribuído para os municípios que comprovarem a existência e a efetivação de coleta seletiva de material reciclável realizada por cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis;

IV – 0,5% (zero vírgula cinco por cento) a ser distribuído para os municípios que comprovarem a disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários regulares, conforme critério a ser criado por Regulamento; e



V – 0,5% (zero vírgula cinco por cento) a ser distribuído para os municípios que comprovarem em a existência de Plano Municipal de Saneamento.

§ 13. Os cálculos dos recursos dispostos pelo ICMS verde deverão ser realizados pelos critérios do § 12 deste artigo, devendo o Poder Executivo editar regulamento, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para dispor sobre a aplicação desta legislação.

§ 14. O critério disposto no inciso IV do § 12 deste artigo será aplicado pelo período de 2 (dois) exercícios financeiros contados da vigência da legislação, devendo o seu percentual, após esse período, ser redistribuído e somado ao critério do inciso II do § 12, que passará a contar com o percentual final de 1,5% (um vírgula cinco por cento).

§ 15. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH ficará responsável pela fiscalização e controle dos critérios dispostos para os cálculos de ICMS Verde.” (ALAGOAS, 2020)

Assim, a Lei 8.234 de 2020 dispôs da ICMS Verde como forma de distribuição de ICMS aos municípios, os respectivos critérios a serem atendidos e que será Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH o órgão que fiscalizará e controlará tais critérios a serem observados nos cálculos do ICMS Verde.

No mesmo ano da publicação da Lei 8.234 de 2020, foi publicado o Decreto 70.706 de 10 de Agosto de 2020, que “Dispõe



sobre o regulamento do ICMS Verde, estabelecido pela lei estadual nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020, que alterou a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, e dá outras providências”, regulamentando, assim, a referida Lei, em atendimento ao parágrafo 13 do seu artigo 2º. Em seus artigos 2º, 3º, 4º e 5º, caput, o decreto 70.706 de 2020 define os critérios a serem considerados para que os municípios alagoanos sejam contemplados pela distribuição do ICMS Verde:

Art. 2º Farão parte da distribuição dos recursos destinados, os municípios do Estado de Alagoas que abriguem em seus territórios Unidades de Conservação na forma estabelecida nos incisos I a IV do § 12 do art. 1º, da Lei Estadual nº 5.891, de 1997. [...]

Art. 3º Farão parte da distribuição dos recursos destinados, os municípios do Estado de Alagoas que comprovarem a existência e a efetivação de coleta seletiva de material reciclável realizada por Cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, conforme o inciso II do § 12 do art. 1º, da Lei Estadual nº 5.891, de 1997 [...]

Art. 4º Farão parte da distribuição dos recursos destinados, os municípios do Estado de Alagoas que comprovarem a disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários regulares, conforme o inciso III do § 12 do art. 1º, da Lei Estadual nº 5.891, de 1997, devendo apresentar relatório da geração de resíduos sólidos do ano anterior, a ser fornecido pela Unidade de Disposição Final.



[...]

Art. 5º Farão parte da distribuição dos recursos destinados, os municípios do Estado de Alagoas que comprovarem a existência de Plano Municipal de Saneamento, conforme o inciso IV do § 12 do art. 1º, da Lei Estadual nº 5.891, de 1997 [...] (ALAGOAS, 2020)

No sentido de também dar suporte ao cumprimento dos critérios para serem calculados os índices referentes ao ICMS Verde em Alagoas, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH publicou sua primeira portaria versando sobre este tema em 05 de outubro de 2020, conforme Portaria/SEMARH nº 191/2020, que vem “Definir os documentos necessários para comprovação dos critérios do Decreto Estadual nº. 70.706, de 10 de agosto de 2020, que regulamenta as divisões e os cálculos do ICMS Verde, sancionado pela Lei Estadual nº. 8.234, de 10 de janeiro de 2020.”, conforme seu artigo 1º. (ALAGOAS, 2020).



DISCUSSÃO TEÓRICA

Diante das informações e evidências identificadas nesta pesquisa, destaca-se que, nacionalmente, a busca pela proteção e conservação do meio ambiente, além de ser uma preocupação geral, também vem sendo incluída nas políticas públicas dos entes federativos do Brasil, com a positivação de mecanismos e incentivos em lei, a fim de que as pessoas possam ter direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo

a contínua e sustentável dos recursos naturais, para uma sadia qualidade de vida, das gerações de hoje e do futuro.

Uma informação positiva e importante, identificada a partir da pesquisa, foi que a maioria dos estados brasileiros, dezoito estados, já instituiu, em suas legislações, critérios ambientais para incentivar seus municípios a atuarem através de políticas públicas a fim de que seja efetivada a proteção e conservação do meio ambiente, em alinhamento com o desenvolvimento econômico local, compensando-os através da repartição do ICMS arrecado em cada período.

De início, houve a intenção de ser realizada uma pesquisa de revisão bibliográfica somada a uma pesquisa de campo, a fim de que se pudesse ter uma maior e mais precisa percepção sobre os resultados e impactos advindos da instituição do ICMS Ecológico para municípios alagoanos e as pessoas que neles residem, porém, devido ao prazo final iminente para entrega deste trabalho as limitações quanto ao formato do mesmo, não foi possível a aplicação de uma pesquisa de campo relacionada ao tema aqui proposto e pesquisado. Além disso, verificou-se ausência de transparência, quando buscados, em sites institucionais, estaduais e municipais, dados concretos e mais específicos sobre a aplicação dos critérios ambientais na composição do índice de repartição do ICMS aos municípios, de forma a verificar-se impactos financeiros para os municípios alagoanos, antes e após a instituição de tais critérios, ou o aprimoramento, ou não, das políticas públicas destes municípios para efetivação da proteção e conservação do meio ambiente.



Uma vez identificado, através desta pesquisa, que o estado de Alagoas, recentemente, instituiu critérios ambientais para repartição do ICMS aos seus municípios, e que não foi identificada a divulgação de dados sobre este tema, pelos respectivos órgãos responsáveis nestes entes públicos, que possam informar, de maneira concreta, o impacto, cenário atual e anterior, para a realidade dos municípios alagoanos, sugerem-se novas e futuras pesquisas sobre o tema em Alagoas, tendo estes dados como base inicial, para uma apuração e busca de informações, a fim de constatar a efetividade destas medidas tomadas, dos critérios estabelecidos, e em quais e de que forma estas medidas e critérios impactaram na sociedade, nos municípios, no estado, e por fim, no meio ambiente.



MATERIAIS E MÉTODOS

Neste trabalho, através de uma pesquisa de revisão, buscou-se verificar a existência de critérios ambientais, incorporados na legislação do estado de Alagoas, para cálculo e composição do índice de repartição do ICMS aos seus respectivos municípios, de modo a recompensar aqueles municípios que busquem o desenvolvimento econômico local em alinhamento com a devida proteção e conservação do meio ambiente.

Para realização desta pesquisa foram usados aparelhos eletrônicos, celular e notebook, buscando-se em sites de divulgação de trabalhos acadêmicos voltados ao tema aqui

proposto, sites institucionais e governamentais, a nível nacional e estadual, informações e dados que subsidiassem esta pesquisa no sentido de concretizar seus objetivos, especialmente identificar e evidenciar se o estado de Alagoas já instituiu em sua legislação a criação de critérios ambientais para composição do índice de participação de seus municípios na repartição de ICMS.

Após definido o tema da pesquisa, foi realizado levantamento de dados sobre a origem, motivos e fundamentos legais que levaram estados a instituírem em suas legislação ações positivas no sentido de incentivar, beneficiar, seus municípios que se preocupam em proteger e conservar o meio ambiente, dando suporte ao desenvolvimento do trabalho e às evidências identificadas, em consonância com os objetivos desta pesquisa, para fundamentar as considerações deste trabalho, colocadas à disposição no sentido de responder aos questionamentos objetos desta.



CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA

A partir da necessidade mundial e da posituação na legislação brasileira para implementação de ações que resultem na proteção e conservação do meio ambiente, tivemos a criação de um inovador mecanismo de incentivo e de distribuição de renda aos municípios que atuam para efetivação destes objetivos, o ICMS Ecológico, também conhecido como ICMS Verde.

Pioneiramente criado pelo estado do Paraná, e já seguido por outros 17 estados brasileiros, o ICMS Ecológico

vem se mostrando importante instrumento para compensar os municípios que buscam seu desenvolvimento econômico de forma sustentável, alinhado à proteção e conservação de áreas ambientais, propiciando, assim, bem-estar e sadia qualidade de vida àqueles cidadãos locais.

Diante dos resultados alcançados por esta pesquisa, constatou-se que o estado de Alagoas está entre os estados brasileiros que atualmente já instituíram legislação que estabelece critérios ambientais para incentivar seus municípios que busquem o desenvolvimento econômico de forma sustentável, financeira e ecologicamente, através do incremento na composição do índice de participação dos municípios na distribuição da cota-parte de 25% do total do ICMS arrecadado pelo estado em cada período, conforme atendimento de cada um dos critérios ambientais estabelecidos na legislação estadual.

Destaca-se ainda que, a instituição do ICMS Ecológico não trata de criação de um novo imposto a ser cobrado dos cidadãos, mas sim uma ação positiva do estado, de caráter interventivo, para incentivo e compensação financeiros aos municípios que se dediquem à criação de políticas públicas voltadas à gestão ambiental, aos padrões de desenvolvimento sustentável, à conservação da biodiversidade, à proteção de recursos naturais e à preservação do meio ambiente. Além disso, importante ressaltar também que, dada sua função compensatória, os recursos oriundos da distribuição do ICMS com base em critérios ambientais não estão vinculados a que os respectivos municípios



os utilizem, especificamente, em políticas públicas ambientais, pois visa, por exemplo, restabelecer o equilíbrio financeiro entre municípios do mesmo estado, compensando-se aqueles que tiveram perdas econômicas geradas a partir das restrições ao uso de seu território, em decorrência da existência de áreas de proteção e de conservação ambiental.

Como sugestão para pesquisas futuras, em se tratando da instituição de critérios ambientais para distribuição do ICMS aos municípios alagoanos, sugere-se a verificação da efetividade dos objetivos almejados por este mecanismo tributário após um dado período – quais sejam a proteção e conservação ambiental, gerando bem-estar e qualidade de vida – através de evidências sobre dados referentes à medição das áreas protegidas antes e após a implementação do ICMS Verde; a constatação de criação de unidades de conservação nos municípios; a comprovação do estabelecimento e efetivação de coleta seletiva de material reciclável realizada por cooperativas e associação de catadores de materiais recicláveis; verificar a existência de ações para a disposição adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários; e a confirmação da existência de plano municipal de saneamento básico.



REFERÊNCIAS

ACRE. Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004. **Institui o ICMS Verde, destinando cinco por cento da arrecadação deste tributo para os municípios com unidades de conservação ambiental.** Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei1530.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas de 1989.** Disponível em: <<http://www.pge.al.gov.br/documentos/category/174-constituicao-do-estado-de-alagoas>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ALAGOAS. Decreto nº 70.706, de 10 de agosto de 2020. Publicado no Diário Oficial do Estado de Alagoas, em 11 de agosto de 2020, págs. 5 e 6. **Dispõe sobre o regulamento do ICMS Verde, estabelecido pela lei estadual nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020, que alterou a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2020/08/DOEAL-2020-08-11-COMPLETO-bK6TeNvjOu0ibN67gmJqWO75gMccqIVM1pFiU9txmeWGJ0CtLWCRK.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

ALAGOAS. Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020. Altera a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

ALAGOAS. Portaria nº 191, de 02 de outubro de 2020. **Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH.** Publicada no Diário Oficial de Alagoas, em 05 de outubro de 2020, págs. 13 e 14. Disponível em: <<https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2020/10/DOEAL-2020-10-05-COMPLETO-uNAJU1JNXG5d9-TrGtYbXepj20WOJnjDPD2T3MT9jT-w6p9bNh286.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

AMAPÁ. Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158**



da Constituição Federal e Lei Complementar Federal nº 63/90, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=303357&amigavel=1>>.

Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. <Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/LeiN14023_17_12_2007.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

GOIÁS. Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual. Disponível em:

<<https://leisestaduais.com.br/go/lei-complementar-n-90-2011-goias-regulamenta-o-disposto-no-inciso-iii-do-1-do-art-107-da-constituicao-estadual>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

LOUREIRO, Wilson. Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná. 2002. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25377/T%20-%20LOUREIRO%2c%20WILSON.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 nov. 2022.



LOUREIRO, Wilson. **ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais**. Belo Horizonte: Conservação Internacional – São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica–Curitiba: The Nature Conservancy (TNC), 2008. Disponível em: < <https://www.uvm.edu/~jfarley/UFSC/literatura/literatura%20em%20portugues/MAY%20&%20Loureiro/O%20ICMS%20ECOLO%CC%81GICO,%20UMA%20EXPERIE%CC%82NCI A%20BRASILEIRA%20DE%20PAGAMENTOS%20POR%20SERVIC%CC%A7OS%20AMBIENTAIS.ICMS-Ecologico-Wilson-Loureiro.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 77, de 07 de dezembro de 1994. **Altera a redação de dispositivo da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, e dá outras providências**. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ms/lei-complementar-n-77-1994-mato-grosso-do-sul-altera-a-redacao-de-dispositivo-da-lei-complementar-no-57-de-4-de-janeiro-de-1991-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 16 nov. 2022.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000. **Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratamos incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências**. Disponível em: <<https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual69b400641352?OpenDocument#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%20de,o%20que%20disp%C3%B5e%20o%20ar%20t.>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MILHOMEM, Aylla Fonseca; DE LIMA, Sibéria Sales Queiroz. **A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ao meio ambiente no estado do Tocantins: ICMS Ecológico**. Revista Integralização Universitária, n. 22, p. 7-24, 2020. Disponível em: <<https://to.catolica.edu.br/revistas/index.php?journal=riu&page=article&op=view&path%5B%5D=566&path%5B%5D=281>>. Acesso em: 15 nov. 2022.



MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995. **Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/12040/1995/?cons=1>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

PARÁ. Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012. **Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará.** Disponível em: <http://banco.deleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei7638_2012_49563.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

PARAÍBA. Lei nº 9.600, de 21 de dezembro de 2011. **Disciplina a participação dos Municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, mediante repasse ecológico, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.sefaz.pb.gov.br/legislacao/64-leis/icms/614-lei-n-9-600-de-21-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

PARANÁ. Lei Complementar nº 59, de 01 de Outubro de 1991. **Dispõe sobre a repartição do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental.** Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8383&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em 16 nov. 2022.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000. **Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o art. 2º, da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, considerando aspectos sócio-ambientais, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=11899&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>>>. Acesso em: 16 nov. 2022.



PIAUÍ. Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008. **Cria o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14160>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.100, de 04 de outubro de 2007. **Altera a lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnsR5ZWkubnNmL2MwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmL2VkZDVmNjk5Mzc3YTAwMDc4MzI1NzYyYjAwNmQ0MDEyP09wZW5Eb2N1bWVudA>. Acesso em: 17 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997. **Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios.** Disponível em: <

RONDÔNIA. Lei Complementar nº 147, de 15 de janeiro de 1996. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar 115, de 14 de junho de 1994, e dá outras providência.** Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1996/280/280_texto_integral.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.



SÃO PAULO. Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993. **Altera a Lei 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1993/lei-8510-29.12.1993.html>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

TOCANTINS. Lei nº 1.323, de 04 de abril de 2002. **Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e adota outras providências.** Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_1323-2002_36315.PDF>. Acesso em: 16 nov. 2022.



CAPÍTULO 3

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA EVIDENCIAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO RELATÓRIO ANUAL DA ADMINISTRAÇÃO DA BRASKEM S.A.

Renata Rodrigues Luduvise Costa
Adriana Thiara Oliveira

INTRODUÇÃO

O conceito de sustentabilidade foi incorporado, inicialmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987, no Relatório Brundtland, desenvolvido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, após quatro anos de existência da comissão.

O relatório, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, considerou o desenvolvimento sustentável como aquele que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades (ONU, 2020).

A ideia de sustentabilidade passou a ter maior relevância após a visão pessimista dos cientistas quanto ao futuro do nosso



planeta. O fato é que esse conceito veio a ser aprimorado após a criação do modelo de *"Triple Bottom Line"* de desenvolvimento sustentável empresarial, criado por John Elkington.

Para John Elkington (1998), o desenvolvimento sustentável nas organizações só ocorre se houver um equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental. Dessa forma, a sustentabilidade empresarial deve observar as três dimensões, sem exceção.

Esse modelo gera a obrigação das organizações de observarem se seus processos, produtos e sua atividade, como um todo, cumprem com a responsabilidade socioambiental requerida.

A despeito disso, não é incomum relacionar danos socioambientais à atuação empresarial (COSTA, 2022). Dentro deste contexto, além da geração de valor ao acionista, considera-se como fundamental para a legitimidade para ações empresariais a evidenciação de informações socioambientais nos seus relatórios anuais de administração.

Com a facilidade do acesso à informação, os consumidores e investidores, estão cada vez mais exigentes e preocupados com o desenvolvimento sustentável, em todos os seus aspectos, como a sustentabilidade econômica, ambiental e social de um empreendimento. Portanto, vem se tornando um diferencial no mercado, empresas que tentam minimizar seus impactos sobre a natureza.



Sendo assim, diante das novas dinâmicas sociais e empresariais, envolvendo a relação destes com o meio ambiente, a partir de um estudo de caso, o presente artigo tem o objetivo de analisar a evidenciação de informações de responsabilidade socioambiental nos relatórios anuais da administração da empresa Braskem S.A.

DISCUSSÃO TEÓRICA

As conexões entre empresas e sociedade ultrapassam a mera relação de consumo, seja de produtos ou serviços. Dentre os diversos aspectos que fazem parte da interação entre empresa e sociedade, está o meio ambiente. Isso acontece porque desde a década de 1980 que líderes mundiais têm pregado esforços para conter os problemas decorrentes dos meios de produção.

Como desdobramento desse esforço mundial, novas práticas de gestão fizeram convergir as organizações a práticas sustentáveis. Além disso, tornou-se comum a divulgação dessas práticas, como forma de legitimação das atividades empresariais e como peça estratégica que gera diferencial competitivo, concebendo a sustentabilidade como um diferencial competitivo, que agrega valor não apenas a sócios e acionistas, mas também à sociedade como um todo.

Gestão empresarial estratégica

Toda empresa, antes mesmo de entrar no mercado, deve ter definido seus objetivos e metas, ou seja, a partir da sua missão,



visão e valores a empresa precisa conceber seu modelo de gestão, que permitirá o cumprimento da sua missão institucional e os meios para atingir suas metas.

Para atingir seus objetivos, sejam eles financeiros, de satisfação do cliente ou satisfação dos funcionários, é necessário definir como atingi-los. É na definição do melhor caminho a ser seguido que a gestão estratégica empresarial atua.

Segundo a FIA (2018, p. 1), gestão empresarial é “uma estratégia de condução de negócios a melhores resultados, partindo de ações que envolvem a organização de processos, o controle das finanças, a administração dos recursos humanos e materiais e tudo aquilo que é essencial para a sua manutenção”.

Vale destacar, que uma boa gestão empresarial, além de observar as metas, deve levar em consideração o ambiente interno da empresa e o ambiente externo. Como ambiente interno, pode-se considerar todos os processos e setores responsáveis por eles. O ambiente externo refere-se a necessidades dos consumidores, questões políticas e econômicas, fatores sociais e a direção indicada pelo mercado (CHIAVENATO, 2004).

Desta feita, como um sistema aberto, que interage com o meio externo, uma organização deve preocupar-se em incluir a gestão ambiental como parte do seu modelo de gestão, transformando as práticas sustentáveis em geração de valor.



A Gestão empresarial ambiental

A preocupação das empresas com questões ambientais não surgiu a partir de preocupações internas, ou seja, a partir da mudança da cultura das empresas, mas sim por exigências externas, especialmente, imposições legais. “Tratava-se, ainda, de um conjunto de ações de cunho incremental que buscava evitar que consumidores boicotassem empresas em virtude de problemas ambientais” (PHILIPPI JR., 2017).

De acordo com Rosa, Ensslin e Ensslin (2010, p. 2):

Os desastres ambientais e sociais ocorridos a partir da revolução industrial, principalmente, demonstram uma busca por um desenvolvimento sustentável. Assim, o que iniciou nas décadas de 60 e 70 como ameaça (escassez de recursos naturais, limitações de consumo, destruição do ecossistema) vem se transformando no século XXI em alternativas para sobrevivência das organizações e do ecossistema global (reciclagem de produtos, redução de impactos, novos produtos a partir de resíduos de produção, entre outros). Toda essa construção de pensamento e mudanças culturais provém da união de esforços de toda a humanidade, e a comunidade científica desempenha um papel fundamental nesse processo de mudanças.



A mudança de percepção dos consumidores também foi importante para esse processo, pois fez com que as empresas deixassem de enxergar a sustentabilidade como um aspecto que aumentaria os custos, para enxergá-la como oportunidade de conquistar novos clientes.

A conquista de novos clientes é decorrente do valor que é agregado a uma empresa que adota dentro de seus processos uma prática sustentável. Porém, além da conquista de novos clientes, essa prática atrai acionistas, funcionários e fornecedores que se identificam com esses valores.

Alguns anos após o surgimento da primeira legislação brasileira que exigia a redução da poluição por parte das empresas com grande potencial poluidor (Decreto-Lei 1.413 de 1975), surgiram as certificações de qualidade criadas pela *International Organization for Standardization* (ISO).

Em 1996, foram criadas as normas ambientais, conhecidas como série ISO 14000. As normas criadas pela ISO têm o objetivo de padronizar a normatização de ações que garantem a qualidade dos processos internos de empresas de diversos ramos. Diferente da legislação, as normas ISO são de aderência voluntária, tornando-se, assim, mais um critério de competitividade empresarial (LAYRARGUES, 2003).

Como parte desse processo, as empresas passaram a utilizar-se das suas práticas de gestão ambiental como forma de capturar



dos *stakeholders*² a validação e legitimação de suas atividades. Essa prática gerou a divulgação de informações de natureza ambiental nos relatórios anuais de administração veiculados a acionistas e investidores, além da sociedade civil.

Diante disso, as organizações incorporaram a questão ambiental nos seus relatórios, além de adotar sistemas de gestão ambiental e investir em procedimentos que reduzissem os impactos que suas atividades causam ao meio ambiente (ROVER; BORBA, 2007).

Evidenciação ambiental (*disclosure*)

O termo *disclosure* é aplicado como sinônimo de evidenciação, “divulgação de informações quantitativas e qualitativas: Informações fornecidas como um anexo às demonstrações financeiras em notas explicativas ou em meios suplementares” (ROSA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2010, p. 2).

O fato de a divulgação de informações ambientais não ser obrigatória traz para as grandes corporações a liberdade de divulgar as informações conforme sua conveniência ou necessidade. É o que a Teoria da Legitimidade explica, ao citar

2 São terceiros que dão voz aos interesses da sociedade na qual as organizações se integram, tendo como função ativar a sua sensibilidade em relação ao meio em que está inserida, isto é, garantir em última análise que a organização se torne relevante. São exemplos de *stakeholders* os colaboradores, clientes, parceiros comerciais, fornecedores, concorrentes, investidores, gestores e governo (AMARAL; MAGALHÃES, 2000).



que uma corporação precisa manter um acordo social com a sociedade, principal impactado por suas ações e atividades. Por isso, a divulgação de informações ambientais de forma voluntária funcionaria como uma prestação de contas, estabelecendo assim uma legitimação às suas atividades (LINDBLLOM, 1993).

Além da Teoria da Legitimidade, são usadas para dar suporte à compreensão deste comportamento empresarial as Teorias da Evidenciação Voluntária e a dos Usuários. Essas teorias são relativamente importantes para esse entendimento, pois a Teoria da Evidenciação Voluntária pressupõe que seja natural que as organizações divulguem informações que tragam aspectos favoráveis sobre seu desempenho e atividades (DYE, 2001), e a Teoria dos Usuários (ou *Stakeholders Theory*) define a empresa como um ponto central ao redor de diversos interessados como governo e sociedade, cabendo a ela prover benefícios a todos os envolvidos (FREEMAN, 1984).

O *disclosure* ambiental, ou evidenciação ambiental, é a prática de interlocução da gestão empresarial aos *stakeholders* sobre informações relacionadas à interação da empresa com o meio ambiente, revelando suas atividades de prevenção a danos ambientais, além de impactos danosos ou potencialmente danosos ao meio ambiente (ABURAYA, 2017; DEEGAN; RANKIN; VOGHT, 2000; ANDERSON; FRANKLE, 1980; BELKAOUI, 1976).

No Brasil, apesar das pressões internacionais e recomendações de órgãos regulatórios oficiais, a divulgação de informações ambientais é feita de forma voluntária pelas empresas



(CVM, 1987, 1989 e 1990; CFC, 2004). Embora não obrigatória, muitas organizações acabam realizando essa divulgação, que se tornou alvo de críticas devido à natureza duvidosa de seu propósito e de estudos que relacionam a divulgação de informações de caráter ambiental com as Teorias da Legitimidade, da Evidenciação Voluntária e a Teoria dos Usuários (CHO; PATTEN, 2007).

Essa preocupação em compreender a evidenciação ambiental voluntária (*disclosure* ambiental) acumulou diversos estudos a partir da década de 1970 (ABURAYA, 2017). Outros estudos também evidenciam que os anos 2000 também foram marcados pela mobilização social acerca das questões ambientais (RIBEIRO et al., 2011). É também neste período que um ramo da ciência passa a se preocupar em divulgar informações ambientais das organizações, trata-se da contabilidade ambiental (ABURAYA, 2012).

Essa é uma questão que, por diversas vezes, é relacionada à legitimidade das organizações. Desse modo, com o monitoramento social, organizações que impactam o meio em que estão instaladas tendem a perder sua legitimidade, pois, a operação de qualquer organização é regida por um contrato social (DEEGAN, 2002).

Deegan (2002) também avalia que esse contrato pode ser revogado, caso a sociedade julgue a organização como ilegítima, quando ela atua impactando o meio em níveis inaceitáveis. Dessa forma, entende-se que, apesar de voluntária, a evidenciação (*disclosure*) de informações ambientais torna-se parte da manutenção do contrato social citado por Deegan.



Esse conceito de legitimação é abordado pela Teoria da Legitimidade que, em um sentido mais amplo, explica que quando a alta gestão de uma organização percebe uma lacuna na legitimidade, estratégias diferentes podem ser implementadas. Lindbloom (1993) cita que o fato de a evidenciação não ter normativos legais específicos, a gestão de uma organização pode tanto realinhar o seu comportamento ao que a sociedade o espera que seja, como também apenas a divulgação de informações que mudem a percepção da sociedade sobre o seu comportamento, sem mudar o comportamento em si. Em níveis mais críticos, Lindbloom (1993) menciona, ainda, que uma organização pode transformar a percepção da sociedade, reconstruindo sua legitimidade, manipulando-a, ou distraindo sua atenção para outros problemas.

A divulgação de informações também é observada pela teoria da evidenciação voluntária que explica o comportamento organizacional da divulgação a partir de variáveis, como tamanho organizacional, práticas de governança corporativa e modalidade de constituição de capital (VERRECHIA, 2001). Por ser abrangente, essa teoria também é abordada por estudos voltados à compreensão do *disclosure* ambiental, visto que estuda as variáveis que impactam a divulgação voluntária de informações, o que se reflete também na prática ambiental.



MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, que se utiliza da metodologia da análise do conteúdo.

É uma metodologia que analisa o conteúdo de textos, procurando descrever sistematicamente o conteúdo. Analisa o texto em si, e não o que se pode identificar além do texto (análise do discurso).

Podendo ser uma análise qualitativa ou quantitativa, a análise quantitativa se dedica a identificar a repetição de um termo no texto, enquanto, a análise qualitativa, “considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Segundo Caregnato e Mutti (2006, p. 683 *apud* BARDIN, 1977):

[a] técnica de AC, se compõe de três grandes etapas: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados e interpretação.¹ A mencionada autora descreve a primeira etapa como a fase de organização, que pode utilizar vários procedimentos, tais como: leitura flutuante, hipóteses, objetivos e elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação. Na segunda etapa os dados são codificados a partir das unidades de registro. Na última etapa se faz a categorização, que consiste na classificação dos elementos



segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função de características comuns. Portanto, a codificação e a categorização fazem parte da AC.

Segundo Pires e Silveira (2008), o *disclosure* pode ser identificado como:

Quadro 1. Classificação por Tipo de Disclosure.

Categoria	Descrição
0	Quando nenhuma informação foi apresentada para aquela categoria.
1 – Declarativa	Quando somente a informação qualitativa é apresentada e expressa em termos puramente descritivos.
2 – Quantitativa não monetária	Quando a informação quantitativa é apresentada e expressa em números de natureza não-financeira.
3 – Quantitativa monetária	Quando a informação quantitativa é apresentada e expressa em números de natureza financeira.
4 – Quantitativa monetária e não monetária	Quando a informação quantitativa é apresentada e expressa em números de natureza financeira e não-financeira.

Fonte: Pires e Silveira (2008).

Relatório da Administração da Braskem S.A. 2021

Como objeto deste estudo, foi escolhido o relatório da administração da Braskem S.A de 2021. Os relatórios da administração de uma empresa, tem o objetivo de demonstrar as ações administrativas promovidas no ano anterior, incluindo



os sociais (art. 133, Lei nº 6.404 de 1976) e, comumente, seus objetivos futuros.

A escolha da empresa está baseada, primariamente, na relevância para o cenário econômico alagoano, como também pela ameaça à sua permanência no Estado de Alagoas em razão dos impactos socioambientais decorrentes da exploração minerária na capital Maceió. Sendo assim, espera-se com essa escolha, demonstrar como uma organização, apesar de envolvida em problemas que põem em dúvida seu caráter sustentável, evidencia essas informações por meio do seu relatório de administração.

O relatório da administração da Braskem está composto por 6 principais tópicos, que totalizam 61 páginas, são eles: 1) mensagem da administração, 2) perspectivas, 3) desempenho operacional 2021, 4) alavancas de valor, 5) mercado de capitais e relações com investidores e 6) estratégia de desenvolvimento sustentável.

O aspecto ambiental é abordado em todos os seis principais tópicos:

- Tópico 1: Mensagem da administração

Destaca-se o “fenômeno geológico em Maceió”, demonstrando que foi e está sendo garantida a segurança da população atingida, por meio do cumprimento do Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação. E acrescenta que, “o saldo das provisões relacionadas ao evento geológico em Alagoas, ao final de 31 de dezembro de 2021, foi de aproximadamente R\$



7,7 bilhões” (RA, 2021, p. 5), podendo ser ainda maior, pois, não se tem previsão das consequências futuras desse “fenômeno”.

Além disso, ressalta o foco em “esforços no crescimento em renováveis e recicláveis”, que no “início em dezembro de 2021 das operações de uma linha de reciclagem com capacidade de produção de 14 mil toneladas de resina pós-consumo de alta qualidade, por ano” (RA, 2021, p. 5).

- Tópico 2: Perspectivas

Neste tópico o relatório tem um subtópico, com quatro páginas, destinado a abordar o “SITUAÇÃO EM ALAGOAS”.

Além de destacar, novamente, o valor provisionado para o caso de Maceió, dá destaque especial as medidas para mitigar os danos socioambientais:

Apoio na realocação e compensação dos moradores, comerciantes e proprietários de imóveis localizados no Mapa da Defesa Civil atualizado em dezembro de 2020 (RA, 2021, p. 12).

Ações para fechamento, monitoramento dos poços de sal, ações ambientais e outros temas técnicos (RA, 2021, p. 12).

Medidas sócio urbanísticas, nos termos do Acordo para Reparação Socioambiental assinado em 30 de dezembro de 2020 (RA, 2021, p. 13).

As ações para reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos ambientais (...),



mas ainda não é possível prever o desfecho do diagnóstico ambiental (RA, 2021, p. 13).

- Tópico 3: Desempenho operacional 2021

Neste tópico o aspecto ambiental está incluso nos investimentos previstos para 2022 e está dividido em projetos, os chamados macroprojetos. Sendo 3 de 7 macro objetivos, focados na proteção do ambiente natural (RA, 2021, p. 37):

IV. Macro-Objetivo 4 (MO 4) - redução de emissões diretas de gases de efeito estufa nas operações da Braskem;

V. Macro-Objetivo 5 (MO 5) - eficiência de consumo de água e energia nas instalações industriais;

(...)

VII. Macro-Objetivo 7 (MO 7) - inovação sustentável, principalmente com foco na otimização dos ecoindicadores sustentáveis e matéria-prima de fontes renováveis.



- Tópico 4: Alavancas de valor

Neste tópico é dada ênfase à busca por implantar programas que gerem valor para ela, dentre os quais está o “Projeto de eficiência energética do complexo petroquímico do ABC” em parceria com a empresa Siemens (RA, 2021, p.40):

Com um investimento total estimado de R\$ 600 milhões, considerando os desembolsos de Braskem e Siemens, o projeto contempla a substituição das turbinas a vapor, que hoje atendem a central, por motores elétricos high-speed, desenvolvidos com tecnologia de ponta “estado da arte” e de alto desempenho.

- Tópico 5: Mercado de capitais e relações com investidores

É evidenciado o aumento do valor das ações da Braskem na bolsa de valores brasileira, com relação ao ano de 2020 (RA, 2021, p.41):

A valorização dos papéis da Braskem no ano foi principalmente influenciada: pelos avanços da Companhia relacionados ao evento geológico em Alagoas e situação no México; pela divulgação de sólidos resultados nos 9M21, positivamente impactado pela alta dos spreads petroquímicos no mercado internacional; e pela distribuição de dividendos robustos.



Aqui é demonstrado o quão importante é a divulgação dos resultados e ações de uma empresa. Nesse tópico é atribuído o aumento do valor das ações na Bolsa de Valores também a divulgação dos resultados da Braskem S.A. dos resultados pelo índice 9M21.

- Tópico 6: Estratégia de desenvolvimento sustentável.

O último tópico, desenvolvido em 20 páginas, é totalmente dedicado a questões socioambientais. É exaltado o compromisso com o desenvolvimento sustentável por meio do uso de estratégias com base na Agenda 2030 da ONU e o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas.

A atenção é dada especialmente, para as seguintes questões: Saúde e segurança, Resultado econômico-financeiro, Eliminação de resíduos plásticos, Combate às mudanças climáticas, Eco eficiência operacional, Responsabilidade social e direitos humanos e Inovação Sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se que o relatório abordou diversas categorias de *disclosure* ambiental, são elas: 1) Passivos, provisões e contingências ambientais; 2) Custos ambientais; 3) Riscos ambientais; 4) Emissão de poluentes e 5) Investimentos em meio ambiente.

Essas categorias foram explicitadas de forma qualitativa, por meio do detalhamento das ações (forma declaratória) e de forma quantitativa, por meio dos valores investidos nas ações (quantitativa monetária) ou indicação do desempenho de determinada ação (quantitativa não monetária). Em sua maioria, as ações vieram seguidas da indicação quântica monetária da ação.

Para além das palavras, percebeu-se, o esforço da empresa em não qualificar a “situação de Maceió” / “evento geológico em



Maceió”, de desastre/dano socioambiental, apesar de já ter sido comprovado pelo Serviço Geológico do Brasil, que o afundamento do solo em cinco bairros de Maceió, foi causado pela mineração desordenada da Sal gema pela Braskem (CPRM, 2019), podendo estes danos serem previsíveis, caso tivessem sido feitos os estudos de impacto ambiental com o devido zelo (COSTA, 2022).

O fato é que empresas envolvidas em desastres ambientais tendem a aumentar o seu *disclosure* ambiental, após dois anos do dano (BELAL; COOPER; FREIRE, 2017), na busca por legitimar sua operação. Essa mesma conclusão é identificada no caso da Braskem que, em caráter especial, além de evidenciar e enaltecer suas atividades reconhecidas como sustentáveis, divulga suas ações voltadas à minimização dos impactos socioambientais causados à população.



REFERÊNCIAS

ABURAYA, Rania, **The relationship between corporate governance and environmental disclosure: UK evidence.** 2012. Tese – Durham University, Reino Unido.

ABURAYA, Rania. Corporate Environmental Disclosure and Corporate Governance: a critical review. **Journal of Empirical Research in Accounting & Auditing**, v. 4, n. 1, 2017.

AMARAL, Alberto; MAGALHÃES, António. O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior. **Revista portuguesa de educação**, v. 13, n. 2, p. 7-28, 2000.

ANDERSON, J.; FRANKLE, A. Voluntary social reporting: An iso-beta portfolio analysis. **The accounting review**, v. 55, n. 3, p. 467–479, 1980.

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BELAL, Ataur; COOPER, Stuart; FREIRE, Fátima de Souza (Ed.). **Advances in Environmental Accounting & Management**: Social and Environmental Accounting in Brazil. Emerald Group Publishing, 2017.

BELKAOUI, Anderson. The impact of the disclosure of the environmental effects of organizational behavior on the market. **Financial management**, v. 7, n. 2, p. 26–31, 1976.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975**. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Brasília, DF, 1975.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF, 1976.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 15, p. 679-684, 2006.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC 1.003 de 19.08.2004**. NBCT15. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normasbrasileiras-de-contabilidade/normas-especificas/>>. Acesso em 10 jan. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2004.



CHO, C. H.; PATTEN, D. M. The role of environmental disclosures as tools of legitimacy: a research note. **Accounting, Organizations and Society**, v. 32, p. 639-647, 2007.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM n.º 64, de 19 de maio de 1987**. Dispõe sobre os procedimentos para elaboração e publicação de Demonstrações Contábeis complementares, em moeda de capacidade aquisitiva constante, para pleno atendimento ao Princípio do Denominador Comum Monetário. 1987.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM n.º 101, de 17 de julho de 1989**. Altera dispositivos da Instrução CVM nº64, de 19 de maio de 1987. que dispõe sobre os procedimentos para elaboração e publicação de demonstrações contábeis complementares, em moeda de capacidade aquisitiva constante, para pleno atendimento ao Princípio do Denominador Comum. Monetário.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM nº 132, de 04 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as normas de escrituração contábil a serem observadas na elaboração dos demonstrativos da carteira de títulos e valores mobiliários mantida no país por entidades mencionadas no artigo 2º do Decreto Lei nº 2.285, de 23.07.86. 1990.

COSTA, Renata Rodrigues Ludovice Costa. **Análise do licenciamento de mineração em área urbana: um estudo de caso sobre a Braskem em Maceió**. 2022. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas) – Centro Universitário Tiradentes, Maceió, 2022.

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. **Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro: Relatório Síntese dos Resultados nº 1**. Rio de Janeiro (RJ). CPRM, 2019.



DEEGAN, C. The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 282-311, 2002.

DEEGAN, C.; RANKIN, M.; VOGHT, P. Firm's disclosure reactions to major social incidents: Australian evidence. **Accounting Forum, special issue on social and environmental accounting**, v. 24, n. 1, p. 100-130, 2000.

DYE, Ronald A. An evaluation of essays on disclosure and the disclosure literature in accounting. **Journal of Accounting and Economics**, Amsterdam, v. 32, n. 1-3, p. 181-235, 2001.

ELKINGTON, John. Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business. **Environmental quality management**, v. 8, n. 1, p. 37-51, 1998.

FIA. **Gestão Empresarial: o que é, como funciona e como aplicar**. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/gestao-empresarial/>>. Acesso em 21 jun. 2022.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. O desafio empresarial para a sustentabilidade e as oportunidades da educação ambiental. **Cidadania e meio ambiente**. Salvador, v. 1, p. 96-110, 2003.

LINDBLOM, C. K. **The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure**. Conference Paper, Critical Perspective on Accounting Conference, New York, 1993.

ONU – Organização das Nações Unidas. **ONU E MEIO AMBIENTE**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em 25 jun. 2022.



PHILIPPI JR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão empresarial e sustentabilidade**. Barueri: Manopole, 2017.

PIRES, Charline Barbosa; SILVEIRA, Fabiana Costa da Silva. A evolução da evidenciação das informações ambientais de empresas do setor de celulose e papel: uma análise de conteúdo das notas explicativas e relatórios de administração. **ConTexto**, v. 8, n. 13, 2008.

RIBEIRO, Alex Mussoi; BELLEN, Hans Michael Van; CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de. Regulamentar faz diferença? O caso da evidenciação ambiental. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 22, p. 137-154, 2011.

ROSA, Fabrícia Silva da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Evidenciação ambiental: processo estruturado de revisão de literatura sobre avaliação de desempenho da evidenciação ambiental. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 4, n. 2, 2010.

ROVER, Suliani; BORBA, José Alonso. Como as empresas classificadas no Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) evidenciam os custos e investimentos ambientais? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, [s.l.]. *Anais...* [s.l.]: ABC, 2007.

VERRECCHIA, Robert E. Essays on disclosure. **Journal of accounting and economics**, v. 32, n. 1-3, p. 97-180, 2001.



CAPÍTULO 4

GESTÃO DE CENÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA PLATAFORMA ELETRÔNICA DE LIVROS (APP): UMA ANÁLISE PARA AS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS PÚBLICAS DE ALAGOAS

Mariana Lessa de Santana
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Marseille Evelyn Lessa de Santana



INTRODUÇÃO

No decorrer das duas últimas décadas, pode-se vivenciar as mudanças que as plataformas de tecnologia realizaram na sociedade, desde a conjuntura econômica e social até o contexto educacional. Essas mudanças exigiram que as instituições acadêmicas e organizacionais buscassem formas para acompanhar essa evolução que mudou a forma como as pessoas vivem, trabalham e se divertem.

Vivemos a *Creative Era* (HARTLEY; WEN; LI, 2015), quando diversos serviços e produtos da economia criativa disputam a atenção e os desejos dos consumidores. Nesse contexto, a demanda mundial por livros estagnou (DIGITAL BAROMETER, 2020), enquanto o *streaming* de áudio/música, *podcasts*, vídeos e

filmes é crescente e já responde por parte significativa do valor transacionado no mercado global (UNCTAD, 2018).

Em termos de livros, o mercado digital/eletrônico ainda apresenta baixa penetração, embora conquiste gradativamente, ano a ano, mais espaço na venda total. No Brasil, a venda de livros representa apenas cerca de 2%, enquanto nos Estados Unidos já chega a quase 10% do total. Diversos entraves ainda existem, como a necessidade de um leitor de livros proprietário (*e-reader*), criando uma barreira à entrada de novos consumidores (lado da demanda). Existem alguns problemas também do lado da oferta, já que boa parte das Editoras e Produtoras de livros ainda receiam aumentar a quantidade de publicações em meios digitais, temendo a pirataria e prejuízos para o setor.

Embora o mercado de livros virtuais ainda seja pequeno globalmente, apresenta uma tendência muito parecida em diversos países. A aquisição de livros de Ciência, Tecnologia e Profissionais (CTP) já representa, do total de livros vendidos (físicos e digitais), em média, 40% das vendas em meio digital (DIGITAL BOOK BAROMETER, 2020), apontando que acadêmicos, pesquisadores e profissionais de diversos segmentos adaptaram-se mais rapidamente ao meio digital do que os demais leitores.

Quando inserimos nesse contexto as Editoras Universitárias, especialmente as do Nordeste, percebe-se que elas estagnaram num modelo de negócio que representou um *boom* no mercado e nas vendas entre 2012 e 2014, o *e-commerce* de livros físicos. Assim, todas as Editoras Universitárias possuem uma plataforma *Web* para



atendimento virtual e venda de livros físicos. No entanto, segundo Andrade e Araújo (2017), em 2017, apenas 56% das Editoras do Nordeste possuíam, em sua plataforma *Web*, um espaço para a venda de livros digitais. O quadro atual demonstra que 90% das editoras aderiram a produção de livros digitais, mas não possuem canal adequado para venda o livre aquisição desses livros.

Sabendo que os dados apontam que boa parte dos livros digitais de Ciência, Tecnologia e Profissionais (CTP) já são vendidos em formato digital e que as Editoras Universitárias promovem a difusão desse conhecimento a custos baixos ou até gratuitamente, Andrade e Araújo (2017) apontam que existem duas maneiras de auxiliar as Editoras Universitárias a ingressarem no mercado digital: i) a construção de uma plataforma de acesso aberto (MOOC) e/ou ii) a construção de uma plataforma para publicação e gerenciamento de livros digitais. Ambas as maneiras, embora tenham sido potencializados pela pandemia, ainda não foram plenamente desenvolvidos em Editoras do Nordeste e em algumas não foram sequer desenvolvidos. Estudos citados nesta dissertação e uma atualização do quadro situacional das Editoras dos Nordeste, em 2022, apontam que o desenvolvimento desses canais não estão plenamente presentes nessa área após cinco anos do trabalho de Andrade e Araújo (2017).

Para analisar a viabilidade, foi utilizado o método de gestão de cenários, através da Matriz SWOT e por meio do Modelo Canvas. Deste modo, a fim de realizar os objetivos gerais e específicos desta pesquisa, além da introdução, serão desenvolvidos mais cinco



capítulos. O segundo contextualiza e apresenta o desenvolvimento das tecnologias do mercado, focando nos últimos 20 anos. O terceiro aponta a metodologia utilizada na construção desta pesquisa e dos dados secundários e primários coletados. No quarto capítulo, foi coletado, por meio de entrevistas com especialistas, informações a respeito da importância de uma plataforma digital para Editoras Universitárias. No penúltimo capítulo, é utilizado o método de gestão de cenários, SWOT e Canvas, para identificar a viabilidade de desenvolvimento de um aplicativo elaborado por Editoras Universitárias públicas de Alagoas. Por último, as considerações finais.

CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo UNCTAD (2018), a economia criativa é um setor significativo na formação do PIB de muitos países, pois é responsável por significativas inovações e transferência de conhecimentos para diversos setores da economia, sendo um setor crítico para o fomento de um desenvolvimento inclusivo. Dados do comércio global de bens criativos, segundo a Unctad (2018), apontam crescimento a uma taxa média de 7,34% entre 2003 e 2015.

A fabricação de livros, seja física ou digital, faz parte da indústria criativa (economia criativa), pois está situada em bens culturais como produto principal (BENHAMOU, 2007). A economia criativa é uma indústria que tem como base a exploração de



conteúdo cultural, em um ambiente de concorrência onde coexistem grandes e pequenas firmas (HOWKINS, 2002). E, como em qualquer cadeia, a do livro detém como principais atores os produtores de insumos e equipamentos, o autoral, o gráfico, o editorial, canais de distribuição e consumidores.

Do prisma do consumidor, livros digitais ou *e-books* podem ser muitas coisas: uma rápida leitura em seu *smartphone* durante uma pequena viagem; conteúdo em seu sistema de multimídia do carro – como um audiolivro – ou em seu sistema de *smartspeaker* de casa – como Amazon Echo, Google Home ou Apple HomePod –, podendo usufruir dos mais diversos conteúdo, seja aprendendo uma nova língua ou escutando um bom livro de algum/a autor/a famoso/a. Não podemos esquecer que os dispositivos proprietários de leitura de *e-books* são leves e trazem uma experiência próxima à do impresso, podendo ser levados para qualquer lugar.

Esses diferentes usos e recursos disponíveis nos últimos 20 anos resultaram numa transformação no meio ambiente digital. O aprofundamento desse ambiente trouxe diversos canais e formatos de vendas, assinatura mensal ou anual de *boxes* de livros de temas específicos; empréstimos e *streaming* de livros. É importante conhecermos esse novo meio ambiente digital, seus novos canais de distribuição e de comercialização e reorientarmos as Editoras Universitárias aos novos formatos, para nos adequarmos aos novos consumidores do mundo acadêmico.



Transformações tecnológicas no mercado editorial nos últimos 20 anos

Podemos dizer que a escrita é a primeira revolução tecnológica da humanidade, o que forçou o desenvolvimento de materiais que pudessem gravar pensamentos e ideias por grande quantidade de tempo. Assim, começou como rolo, desenvolveu-se como manuscrito e, depois, impresso. Pinsky (2013) aponta que esses desenvolvimentos permitiram a difusão e o barateamento, passando o material escrito a tornar-se onipresente em escolas, casas e bibliotecas.

Dessa maneira, um grande número de páginas impressas é ofertado, ano a ano, no Brasil e no mundo. Contudo, mesmo com a baixa penetração do livro digital nos mercados de cada país – de tudo o que é vendido dentro do mercado brasileiro, apenas 4% é referente ao mercado de livros digitais –, é um fato que as novas tecnologias vêm transformando toda a cadeia de produção do livro de forma profunda há cerca de três décadas (PINSKY, 2013).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, Vannevar Bush (1890-1974) foi responsável pelo esboço do desenvolvimento do movimento de digitalização dos livros, isso porque, dado o crescente desenvolvimento das pesquisas e do conhecimento humano, toda essa informação deveria estar acessível, transformando o conhecimento em informação, facilitando o registro e o armazenamento delas. Segundo Bush (2004):



Se, desde a invenção dos tipos móveis, a raça humana produziu um acervo total, em forma de revistas, correspondências, livros, folhetos publicitários e jornais, equivalente a um bilhão de livros, tudo isto comprimido poderia ser carregado em uma caminhonete. A mera compressão, naturalmente, não é o bastante; necessitamos não somente registrar e armazenar, mas também consultá-lo (BUSH, 2004, p.5).

O Memex nunca chegou a ser construído, mas, com certeza, seu desenvolvimento teórico serviu de inspiração para os atuais livros eletrônicos e, principalmente, os *e-readers*. Tammaro e Salarelli (2008) apontam que

O Memex de Vannevar Bush mostra que a consciência de que as estantes de uma biblioteca não são mais adequadas para recolher e conservar um acervo, para uma pesquisa eficaz e para facilitar a criação de novos conhecimentos. [...]. A primeira inovação do Memex está no conceito de “depósito” como sistema organizado, para permitir a realização de determinadas funcionalidades (TAMMARO; SALARELLI, 2008, p.14).

Quase duas décadas depois do desenvolvimento das mídias eletrônicas, em 1960, surge, também, o computador. Um instrumento em que podemos produzir e editar imagens, sendo,



nas palavras de Eco (1996), “um instrumento alfabético”, pois da sua tela rolam palavras, linhas e exige-se a capacidade de leitura e escrita.

A partir dos computadores, e em analogia à revolução da prensa tipográfica de Gutenberg, no século XV, no início de 1970 surge o Projeto Gutenberg de digitalização dos livros – partindo do desenvolvimento dos computadores. Michael Hart é considerado o criador do livro eletrônico. Mantido o desenvolvimento até hoje e, como a indústria do livro inovou, por meio do desenvolvimento de mídias digitais ao longo dos anos 80 e 90 do século XX, tais como CD-ROM, disquete, *pendrive* e etc., iniciou-se o desenvolvimento da venda de livros em tais formatos, como frisam Vassiliou e Rowley (2008).

Nesse desenvolvimento, acontece uma revolução digital que toma forma ainda nos anos 1980. Segundo Thompson (2010), a revolução digital, tal qual a revolução de Gutenberg, dá-se no mercado editorial não por conta do desenvolvimento de *tablets* ou dispositivos de leitura digital, isso porque, de 1980 até hoje, ocorreu uma *revolução* no processo da cadeia do livro, o que, após isso, ocasiona o que ele chama de *revolução* no produto, que é o livro digital em si. Para Thompson (2010), a revolução no processo desenvolve-se pela revolução digital, que trouxe mudanças no modo de produção do livro.

Do papel, há mudança para *bits*, sem a perda das principais características dos livros, tornando-os ainda mais baratos – mesmo que os *e-readers* possuam um certo valor para aquisição. Dessa



maneira, segundo Procópio (2010), os *e-books* dividem-se em três partes: i) o *software reader*; ii) o dispositivo de leitura portátil e iii) o livro em si.

Toda essa interatividade, em áudio, vídeo e imagens permite ao livro eletrônico que os limites sejam a própria imaginação da cadeia da economia da cultura, da edição à diagramação. Do ponto de vista do leitor, essa interatividade conduz a uma experiência totalmente nova de leitura, podendo escolher tamanho da fonte, o *layout* e a não linearidade da leitura.

É então que, no início do século XXI, inicia-se o desenvolvimento de leitores digitais: a Sony foi pioneira, em 2006; já em 2007, a Amazon lança o Kindle, por meio da tecnologia de simulação de tinta, o *e-ink*. Os *tablets* passam a ter produção com o lançamento da Apple, o iPad, em 2010. A partir de 2011, segundo Pinsky (2013), a Amazon passa a vender mais livros digitais do que livros físicos.

Para isso acontecer, houve o desenvolvimento dos livros eletrônicos da década de 40 do século XX até o presente momento, quando diversas plataformas físicas e digitais foram criadas, confundindo a história dos livros digitais com a evolução dessas plataformas, que ocorreram de maneira paralela e complementar. No Quadro 1, retirado de Assis e Samgreguio (2011), podemos observar a evolução dos leitores proprietários, que funcionam como plataformas físicas de leituras.



Quadro 1-Evolução dos e-readers (plataformas físicas de leitura)

1968		Toshiba Dynabook: É considerado o primeiro <i>tablet</i> , foi desenvolvido no final da década de 60 do século XX. Pesava 2 kg e conseguia exibir documentos armazenados localmente.
1992		Bookman Sony (Sony Data discman): Tornou-se uma série de leitores de livros eletrônicos. Possuía uma unidade de leitor de CD-ROM em formato <i>minidisc</i> .
1998		Rockete-book: considerado como o primeiro leitor de <i>e-books</i> , desenvolvido por cientistas do MIT em parceria com a NuvoMedia Inc. e rapidamente desenvolvido pela Amazon.
1998		Softbook: No mesmo ano, a empresa Softbook Press desenvolveu um concorrente ao Rockete-book. Era maior, com tela de 9,5 polegadas, pesando 1,3 kg e com capacidade para até 50 mil páginas de conteúdo.
2006		Sony Reader: Foi o primeiro <i>e-reader</i> a desenvolver a tecnologia de tinta eletrônica para simular a leitura de um livro físico, denominada <i>e-ink</i> . A partir desse dispositivo, a comercialização de <i>e-readers</i> e <i>e-books</i> intensifica-se.



2007		Kindle da Amazon: O primeiro <i>e-reader</i> com conexão à internet, permitindo-o baixar diversos livros na plataforma de nuvem da Amazon, explicando boa parte do seu sucesso.
2009		Nook da Barnes and Nobles: Primeiro <i>e-reader</i> com tecnologia <i>e-ink</i> e dispositivo para leitura de cartões de memória, com tela colorida, acesso à internet e tecnologia Wi-Fi. Nele, havia a possibilidade de empréstimos de livros para usuários que utilizam o mesmo aparelho.
2010		iPad: Desenvolvido pela Apple, primeiro a possuir tela <i>touchscreen</i> , conexão <i>Bluetooth</i> , internet Wi-Fi, conexão de velocidade móvel e <i>apps</i> diversos para entretenimento.
2010		Galaxy Tab: Lançado pela Samsung como concorrente do iPad, é um <i>tablet</i> inovador, com TV digital, tela <i>widescreen</i> , formato anatômico e mais memória RAM.
2012, 2014 e 2016		Kindle Paperwhite, Kindle 7, Kindle Voyage, Kindle 8 e Kindle Oasis: versões melhoradas do Kindle com opção de iluminação, melhor velocidade de processamento, mais armazenamento, mudança de <i>design</i> e à prova d'água.

Fonte: Retirado e adaptado de Assis e Samgreguio (2011).



Do *hardware*, cabe destacar o desenvolvimento também dos *softwares readers*, que são indispensáveis para a realização do livro digital. Diversas empresas e cientistas, ao longo do período, criaram *softwares* de leitura indispensáveis para a realização do livro digital. Sem eles, não há possibilidade de decodificar arquivos na leitura desses documentos digitais.

Grandes empresas concorrentes no mercado desenvolveram diversos *softwares* proprietários, bastante específicos para utilização em suas plataformas de leitura digital, seja por meio de aparelhos físicos ou de aplicativos, visando criar barreiras à pirataria, ao mesmo tempo em que tentam criar soluções atrativas para seus usuários, embora torne-os atrelados aos livros proprietários de cada concorrente no mercado, impedindo o intercâmbio. O Quadro 2, abaixo, exhibe alguns dos principais *softwares* de leitura e descreve suas funcionalidades.



Quadro 2 - *Softwares* de leitura e suas funcionalidades

Readers	Empresa	Descrição
Adobe Digital Editions	Adobe Systems	É um gerenciador de <i>e-books</i> gratuito, permitindo a leitura de arquivos ePub e pdf, com compartilhamento a partir de cadastro no Adobe ID.
Adobe Reader	Adobe Systems	<i>Software</i> para leitura de arquivos digitais em formato pdf.
Aldiko Book Reader	Google	Aplicativo desenvolvido para utilização no sistema operacional móvel Android, permitindo a leitura de arquivos em formato ePub.

Calibre e-Book Management	Kovid Goyal	<i>Software</i> e aplicativo para plataformas móveis, gratuito, possibilita o gerenciamento e a organização de uma biblioteca digital de <i>e-books</i> com possibilidade de conversão para ePub.
iBooks	Apple	Loja virtual para aquisição de livros digitais, integrada a uma biblioteca digital <i>offline</i> que permite a organização dos livros digitais adquiridos.
Imaginaria	Livraria da Vila e Agência JWT	Plataforma interativa, onde o usuário pode realizar <i>check-in</i> em locais citados em livros, compartilhar livros lidos e fazer comentários e opiniões com outros usuários.
Livraria Cultura eReader	Livraria Cultura	<i>Software</i> proprietário da Livraria Cultura que permite a leitura de livros digitais em formato pdf e ePub.
Kindle for PC/ Kindle Reader	Amazon	<i>Software</i> e <i>gadget</i> proprietário da Amazon que permite a leitura de arquivos MOBI e AZW3, específicos para os livros adquiridos dentro da plataforma.
Kobo Reader	Kobo Inc.	<i>Software</i> e <i>gadget</i> proprietário da Kobo Inc., trazido ao Brasil em cooperação com a Livraria Cultura. Enquanto <i>software</i> , pode ser baixado para dispositivos iOS, Android ou PC, para leitura de livros em formato ePub.
Nook	Barnes & Nobles	<i>Software</i> disponível para iOS, Android e PC, em conjunto com um dispositivo de leitura proprietário de mesmo nome.
Lev e Lev Web	Saraiva	Dispositivo de leitura utilizado para leitura de <i>e-books</i> em formato pdf e ePub, possui um <i>software</i> proprietário que permite ao usuário ler por meio de outras plataformas, seja por iOS, Android ou PC.
TecTeca	TecTeca	Aplicativo de literatura infantil com recursos de interação, customização e gamificação.
Scribd	Scribd	Oferece uma biblioteca virtual com mais de 1 milhão de títulos, entre eles, livros, audiolivros e <i>e-books</i> .
Foxit Reader	Foxit Software	Aplicativo disponível nas plataformas de dispositivos móveis com recursos de leitura, ajuste de tela, iluminação, memória de leitura.

Fonte: Retirado e adaptado de Procópio (2010); Costa *et al.* (2016) e Furtado (2019).



Diversas soluções, por meio de *software* e dispositivos proprietários, estão sendo apresentadas ao mercado, facilitando ao usuário a aquisição e escolha daqueles que melhor encaixam-se em termos de inovação e usabilidade. A grande maioria dos softwares são gratuitos e funcionam como plataformas de leitura, permitindo a leitura de pdf e de outras extensões que não tenham sido adquiridos diretamente nessas plataformas.

De acordo com Reis e Rozados (2016), esses vários formatos de arquivos desenvolvidos por concorrentes para a leitura de livros digitais, sejam específicos para *e-readers* ou alguns mais abertos a mais plataformas, sejam em computadores, *tablets* e *smartphones*, podem ser divididos em dois tipos: i) de plataforma aberta, em que a leitura dos livros digitais pode ser realizada em diversos *softwares* e equipamentos e ii) de plataforma proprietária, que foram criados para o uso em aparelhos leitores ou em *softwares* específicos (REIS; ROZADOS, 2016, p.11).

Segundo Furtado (2019), os livros digitais, que se tornaram um produto/serviço da cibercultura, também são apresentados em *apps* e *streamings*, transformando-os em aplicativos de literatura-serviço ofertados em plataformas imateriais. Dessa maneira, segundo Hidalgo e Malagón (2014), o livro como produto migrou para um “livro como serviço”, provocado pela mudança de como as pessoas consomem as informações em mídia eletrônica.

As plataformas digitais de livros não são apenas meros espaços de consumo, mas espaços de interação, isso porque o advento da internet permitiu a criação de plataformas comunitárias



de leitura, mais conhecidas como redes sociais, agora bastante específicas para os leitores, como pode ser observado no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Plataformas de livros comunitárias e em redes sociais

Plataformas		Descrição
Livreto		Rede social para leitores com vários livros em que você pode classificar como lidos ou desejados, permitindo a troca de opiniões.
Widbook		Uma comunidade gratuita voltada para o compartilhamento de e-books independentes. Nela, há interação entre os usuários, podendo-se escrever críticas, publicar mensagens e etc.; o acesso pode ser por plataforma Web, Android ou iOS.
Orelha de Livro		Uma rede social em que há possibilidade de interação entre leitores, com recursos de criação de sua biblioteca virtual com livros lidos e desejados, acesso às notícias e novidades do mundo literário e um <i>ranking</i> dos 100 livros mais lidos da semana.
Shelfari		Da Amazon, desde 2008, é uma das primeiras plataformas sociais literárias da web. Há possibilidade de criar uma estante virtual com as obras registradas, catalogar por temas e classificar por notas.



Minhateca		Plataforma web com aplicativo para redes móveis por meio do sistema operacional Android, gratuito, de colaboração de textos, imagens e arquivos na nuvem.
Scribe		Plataforma social de textos independentes, buscando interação com usuários que possuam interesse comum de ler e compartilhar contos, resenhas e poemas.
Skoob		Plataforma social colaborativa, com opção de criar uma biblioteca com livros lidos e desejados, escrever resenhas e classificar obras. Há possibilidade de trocar livros entre usuários; possui plataforma móvel por meio de Android e iOS.
Wattpad		Plataforma social para leitores e escritores que oferece livros e contos gratuitos, publicados e compartilhados por seus usuários. Essa plataforma possui acesso por meio da Web, de Android ou iOS.
Goodreads		Plataforma de livros apenas em inglês, é uma rede social para leitores onde as informações são organizadas por preferência, incluindo várias novidades do meio literário.



Livralivro		Plataforma com o objetivo de troca de livros eletrônicos entre usuários. Há recursos para a criação de estante virtual e avaliação dos títulos.
TikTok (book-tokers)		Plataforma de rede social de vídeos curtos tem sido utilizado entre os usuários para compartilhar percepções sobre livros e estimular a aquisição de novos livros. Os usuários famosos passam a ser conhecidos como <i>booktokers</i> , uma junção entre o termos em inglês livro + tiktok.

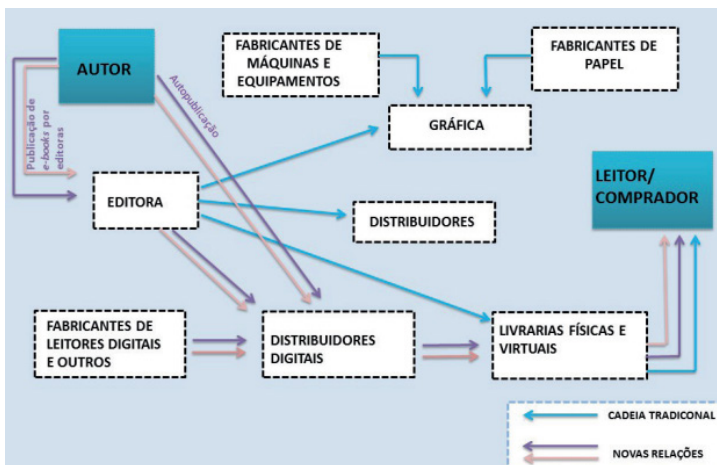
Fonte: Elaborado pela autora, por meio de dados da web.

Todas essas plataformas digitais estimulam a produção e a distribuição de textos, pois, segundo Sedo (2011, p.8), agem como “força disruptiva sobre os processos tradicionais de criação e recepção literária, promovendo oportunidades para que os leitores ao redor do mundo se conectem uns aos outros em uma escala imprescindível”. Dessa maneira, as plataformas criadas permitem a conexão entre pessoas dos mais variados contextos culturais, socioeconômicos, de gênero e geográfico, mas com uma vontade única: os livros. Ceccantini (2009) destaca que essa interação é de responsabilidade do surgimento do *leitor 2.0*, ou seja, há interação na web sem o distanciamento da prática de leitura. Assim, como argumentam dos Santos e Bressan (2013), o advento da internet transformou a leitura em possibilidades para além do físico: novas plataformas, computadores pessoais, *notebooks*, *tablets*, *smartphones* e outros dispositivos com tela.



As possibilidades e as inovações na forma e no conteúdo do livro por meio das novas plataformas foram grandes desde meados do século passado até hoje, passando, agora, a existir novos meios de publicação e distribuição, além de dispositivos eletrônicos específicos para leitura, alterando a cadeia do mercado editorial tradicional, que passa a conviver e complementar-se com o mercado digital e de autopublicação, como pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 -A nova cadeia produtiva do livro



Fonte: Pozzer e Da Cunha (2020).

Dessa maneira, dada a Figura 1, acima, percebe-se que o mercado editorial tradicional e universitário tem passado por muitas mudanças, dentre as quais a desintermediação, provocada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, que trazem novos modelos de produção, editoração e circulação das obras –

onde estão inseridas a autopublicação e as novas plataformas que facilitam esse processo.

Enquanto no modelo tradicional o processo produtivo e o controle de publicação são divididos com um editor ou uma editora, no modelo de autopublicação cabe apenas ao autor o controle de toda a cadeia do processo, de *design*, preço, distribuição até as relações-públicas (JESUS, 2020). Enquanto, no processo tradicional, as editoras, universitárias ou não, arcam com os custos de impressão, diagramação, venda, marketing etc., no processo de autopublicação isso recai apenas ao autor, que acaba recebendo a maior parte dos lucros.

Segundo Pozzer e da Cunha (2020), essa modalidade é fruto da criação das plataformas de livros de literatura-serviço, seja por meio de canais oferecidos pelas próprias editoras ou de lojas *on-line*, ampliando a produção de obras, pois reduz a barreira à entrada de novos autores – redução da dependência das editoras, algo ainda não observado no Brasil. Dados da Câmara Brasileira do Livro (CBL) de 2018 apontam que, mesmo diante da redução das barreiras à entrada de novas publicações e de novos autores, ocorreu uma queda de -4% no número de títulos lançados no Brasil.

De acordo com Thomlison e Belanger (2015), a autopublicação e os livros nesse formato ainda são percebidos pelos usuários com certa descredibilidade, principalmente dentre os pares do meio acadêmico, devido à falta de um selo editorial ou de algum processo de avaliação por pares (*Double Blind Review*) que dê respaldo aos dados, hipóteses e teorias apresentadas.



No Brasil, assim como no resto do mundo, já existem serviços de autopublicação que podem ser encontrados em lojas, editoras e redes sociais. Em termos do primeiro, podemos citar a Escrytos – da editora Leya; Kindle Direct Publishing, da Amazon; Kobo Writing, da Kobo; Publique-se, da Saraiva; Google Play; Apple Store, dentre outras que comercializam livros de autores independentes. Segundo Virginio e Nicolau (2014), existem ao menos 14 serviços que permitem aos escritores independentes autopublicarem-se.

Percebe-se a autonomia dada para os escritores independentes: os livros podem sempre ser editados e atualizados; o alcance é o da plataforma Amazon, mundial; os livros entram no sistema em dois dias; os *royalties* são benéficos aos autores e os livros podem ser convertidos em extensões compatíveis com o *gadget* de leitura, o Kindle. Além da Amazon, outras plataformas citadas oferecem o mesmo serviço, variando apenas em termos de distribuição dos *royalties*.



METODOLOGIA

Além da contextualização que pertence à perspectiva teórica, buscaram-se bibliografias que pudessem orientar este trabalho. Assim, diante das observações dos dados apresentados e da discussão elaborada, percebeu-se a necessidade de trazer às Editoras Universitárias do Nordeste, especialmente as de Alagoas, a criação de um ambiente virtual intuitivo aos novos

leitores, facilmente manuseável, com interação e de fácil acesso, para aquisição, gratuita e não gratuita, de livros produzidos nas Editoras Universitárias, com leitor proprietário, que utiliza a certificação Adobe e a extensão PDF, a fim de evitar a pirataria, especialmente dos *e-books* que serão vendidos na plataforma, trazendo as Editoras Universitárias públicas de Alagoas para um novo nicho de mercado a que docentes, discentes, pesquisadores e demais já estão bastante adaptados.

De maneira anônima, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e abertas por meio do Google Formulários, com diretores/as das Editoras Universitárias do Nordeste, para compreender o cenário atual e a importância da inovação por meio de aplicativos e publicação de *e-books* para o setor. Essa pesquisa teve enfoque qualitativo.

A relevância da pesquisa por meio de questionário aberto (dados primários) é de que ela permite analisar informações e percepções de profissionais com vários anos de experiência no mercado editorial, em especial de livros acadêmicos e universitários, a fim de compreender a penetração de livros digitais, nos últimos anos, em detrimento de livros físicos, entender a mudança de comportamento dos usuários sobre esses dois produtos, se as vendas de livros físicos observaram queda e se essa queda pode ser atribuída à busca por meios digitais, dando respaldo à análise de tendências de mercado e do *roadmap* tecnológico.

Um questionário básico foi construído no método semiestruturado, baseado em pesquisa qualitativa, pois busca-se



conhecimento sobre uma questão e, no caso, o objetivo é capturar dos especialistas suas observações a respeito dos *e-books*, das plataformas de leitura já existentes e da necessidade de um aplicativo proprietário para Editoras Universitárias. A amostra utilizada foram os diretores das Editoras Universitárias do Nordeste; esse grupo amostral foi escolhido devido à necessidade de investigar com profundidade os atores envolvidos quanto às transformações tecnológicas no mercado editorial e ao desenvolvimento de um aplicativo. Segundo Hernández--Sampieri, Collado e Lucio (2013, p.403), em estudos qualitativos, “o tamanho da amostra não é importante do ponto de vista probabilístico, porque o interesse do pesquisador não é generalizar os resultados do estudo para uma população mais ampla”; ou seja, como dito anteriormente, busca-se indagar com profundidade o tema com especialistas.

Dos resultados e conclusões do *roadmap*, será analisada a viabilidade, por meio das ferramentas de gestão, Matriz SWOT e modelo Canvas, quanto a criação de um aplicativo pelas Editoras Universitárias públicas de Alagoas, que será utilizado como uma ferramenta para venda de livros impressos *e-books*, *download* gratuito de *e-books* e plataforma de leitura de livros.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As editoras, ao saírem do método tradicional e adequarem-se ao mercado de livros digitais, percebem redução drástica nos custos de produção, pois evitam gráficas, distribuidores e livrarias



físicas, resultando em uma cadeia mais verde, exigindo menos papel e uso de máquinas e equipamentos (MELLO *et al.*, 2016).

O livro eletrônico trouxe consigo novas necessidades aos consumidores e novas possibilidades de negócios para a indústria em etapas intermediárias, como criação, editoração e distribuição do livro, permitindo que novas empresas, mais *hightechs* e familiarizadas com negócios digitais, surjam e sejam privilegiadas no cenário, explorando todo o potencial da tecnologia, das plataformas com serviços de autopublicação, de distribuição digital, conversão de livros impressos em digitais, *audiobooks* e serviços de assinatura.

Entrevista com especialistas das Editoras Universitárias do Nordeste

O objetivo dessa entrevista com especialistas foi compreender o cenário do mercado de livros universitários e a produção de conteúdo diante das novas tecnologias e tendências digitais. De acordo com o sítio da Associação Brasileira de Editoras Universitárias (Abeu), existem 31 Editoras Nordestinas filiadas. Foi enviado um questionário para nove Editoras Universitárias do Nordeste, de maneira não probabilística e utilizando o critério de amostra por conveniência. Dos nove enviados, apenas quatro responderam de maneira anônima.

Em 2022, ao realizar a coleta de informações definidos alguns parâmetros, evidenciou-se uma evolução expressiva na disponibilização de *e-books* das editoras filiadas à Abeu da



região Nordeste. A partir das informações coletadas, embora algumas estivessem de difícil acesso, devido ao *layout* e à falta de intuitividade dos *sites*, pode-se notar que, embora o *e-book* seja uma tecnologia mais recente que o *e-commerce*, quase 100% das casas publicadoras disponibilizam livros digitais, prevalecendo a extensão em PDF. Já a realização das vendas pelo *site* mostra-se tímida. Sabe-se que parte das dificuldades das editoras em realizar vendas *on-line* parte da questão burocrática relacionada à dificuldade de gerenciamento de recursos financeiros.

Percebendo a timidez das Editoras Universitárias do Nordeste em termos das vendas *on-line*, ainda que já tenham avançado bastante a respeito das publicações digitais, as respostas das 11 questões realizadas em entrevista serviram para a compreensão da importância do mercado de livros eletrônicos e a percepção das Editoras Universitárias do Nordeste sobre a necessidade de um aplicativo como um meio de difundir mais rapidamente as produções acadêmicas num segmento do mercado de livros bastante adepto aos livros digitais.

Na primeira pergunta, sobre a produção de livros digitais e de dupla publicação sobre o mesmo livro (impresso e digital), os/as diretores/as das Editoras foram unânimes: todos/as publicam livros digitais e já realizaram dupla publicação. Apenas uma das quatro Editoras investigadas possui um editor especializado em livros digitais. Todas as editoras já produzem e lançam apenas livros digitais.

Sobre a circulação e a diferença em relação aos livros impressos, boa parte das editoras vendem ou distribuem



gratuitamente em seus sítios ou no portal *SciELO* livros e outros canais de vendas, como Amazon, Google Livros e outros canais especializados em livros digitais, quadro 4 abaixo.

Quadro 4 - Pergunta 4: Como os livros digitais circulam? Em que se difere da circulação dos livros impressos?

Entrevistado 1	"Através do <i>site</i> da editora".
Entrevistado 2	"Os digitais são baixados gratuitamente na página da Editora. Os impressos são vendidos na livraria e em eventos e feiras de livros".
Entrevistado 3	"Em acesso aberto ou através do portal da SciELO, livros em canais de vendas como a Amazon, Googleplay. Canais especializados em livros digitais".
Entrevistado 4	"Os livros são disponibilizados através de acesso aberto no <i>site</i> da editora e em portais dos programas que publicaram os livros".

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas respostas dadas na entrevista com os/as diretores/as das Editoras Universitárias.

Quando analisados o tamanho do catálogo digital e a proporção dos digitais em relação ao total, percebe-se crescimento, pois os dois primeiros entrevistados apontaram que a produção deve superar o físico em breve ou que os livros são lançados sempre nos dois formatos. As outras duas editoras ainda possuem pouca aderência ao digital, pois uma possui 40% do catálogo em formato digital e a última, apenas 5%.

Em termos da demanda por livros impressos e se houve percepção de algum tipo de variação na mudança do



comportamento dos novos leitores, apenas um entrevistado informou que sentiu mudanças e que os novos leitores buscam mais publicações digitais do que físicas. As demais editoras informaram que não houve mudanças e que o digital tem motivado a busca pelo impresso.

Para um dos entrevistados, os consumidores aumentaram a busca por publicações digitais pelo custo da aquisição; os/as três demais não notaram aumento significativo na demanda de livros digitais – talvez a baixa percepção seja porque os livros são baixados diariamente e não exista uma métrica que acompanhe esse processo.

Sobre a existência e a necessidade de uma plataforma digital na Editora, segue o Quadro 5, abaixo, que corresponde à Pergunta 8 da entrevista.



Quadro 5 - Pergunta 8: Existe uma plataforma digital na Editora? Acredita que ela necessita de inovações?

Entrevistado 1	“Não temos plataforma digital”.
Entrevistado 2	“Ainda não, temos apenas uma página no <i>site</i> da universidade, não temos livraria virtual”.
Entrevistado 3	“Não fazemos vendas através da plataforma da Editora, esta questão é que precisa avançar, mas tem outras implicações”.
Entrevistado 4	“A editora está finalizando um acordo com a <i>Scielo</i> livros para disponibilizar seus livros em acesso aberto e fechado”.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas respostas dadas na entrevista com os/as diretores/as das Editoras Universitárias.

A pergunta acima é bastante importante, pois mostra algumas fragilidades das Editoras Universitárias e a dificuldade delas em se inserirem no mercado digital e até no *e-commerce* de livros físicos. Acima, vemos que nenhuma das Editoras Universitárias do Nordeste possui uma plataforma de vendas digitais proprietária.

Sobre o futuro do livro digital sobre o livro físico, 50% acreditam que o livro digital superará, em demanda, o livro físico. Um dos entrevistados não acredita e lembra que o livro digital necessita de suporte à leitura, o *e-reader*, e esse não é popularizado. Quanto à importância de a Editora Universitária utilizar novas ferramentas digitais para aprimorar a disseminação da produção de C&T das Universidades, todos os entrevistados foram unânimes em concordar, como pode ser visto no Quadro 6 (Questão 10), abaixo.



Quadro 6 - Pergunta 10: Observa que a Editora Universitária precisa utilizar essas novas ferramentas digitais para melhorar a disseminação da produção de ciência e tecnologia das Universidades?

Entrevistado 1	"Com certeza".
Entrevistado 2	"Sim, até porque o livro digital é mais acessível".
Entrevistado 3	"É uma importante aliada! Sobretudo colocando a produção em acesso aberto".
Entrevistado 4	"Sim. É fundamental desenvolver outros formatos de livros para atender melhor aos seus leitores".

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas respostas dadas na entrevista com os/as diretores/as das Editoras Universitárias.

Sobre a construção de um aplicativo proprietário de uso das Editoras Universitárias de Alagoas, para venda, circulação e leitura da produção acadêmica e universitária, os quatro entrevistados foram unânimes ao afirmar que é de grande importância – com a ressalva de um entrevistado, em defesa do acesso aberto.

Análise de viabilidade de um aplicativo para Editoras Universitárias de Alagoas: Matriz SWOT e modelo CANVAS

Análise da Matriz SWOT

Fez-se oportuno utilizar a Matriz SWOT que é a sigla para *strength, weakness, opportunities e threats*, que pode ser usada com termo em português, FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) empregada para compreender as implicações internas e externas, através da identificação das forças e fraquezas, oportunidades e ameaças no desenvolvimento e implementação, primeiramente, pela Editora da Universidade Federal de Alagoas (Edufal) de um aplicativo para vendas de livros impressos e digitais, *download* gratuito de *e-books* e interação entre os atores que compõe a cadeia leitora, às Editoras Universitárias. Negri et. al. (2022), afirma que as técnicas e os métodos empresariais, anteriormente, mais adotados pelo setor privado passam a ser adotados por organizações públicas como forma de continuar suas atividades e entregar valor à sociedade na oferta de bens e serviços.

No quadro 7, a seguir, a matriz SWOT elaborada permitirá uma análise da implementação do aplicativo dentro



de 4 perspectivas que proporcionam uma análise objetiva e o direcionamento de estratégias para que os objetivos do aplicativo estejam alinhados aos objetivos organizacionais das editoras.

Quadro 7 – Matriz SWOT aplicada ao desenvolvimento de um aplicativo para Editoras Universitárias do Nordeste

Ambiente Interno	Forças	Fraquezas
	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidade e qualidade das obras que serão disponibilizadas • Gestores atualizados e com a comunicação alinhada • Nova tecnologia para as editoras universitárias do Nordeste 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência de recursos para desenvolver o App; • Dificuldade em resolver problemas operacionais internamente; • Escassez de recursos humanos na área de tecnologia, gestão e atualização do App; • Falta de CNPJ próprio para ter autonomia na gestão dos recursos gerados da venda no app
Ambiente Externo	Oportunidades	Ameaças
	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre as Editoras Universitárias do Nordeste • Grande potencial de usuários • Lacunas deixadas por outros aplicativos de livros 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevada força da plataforma da Amazon • Descontos competitivos ofertados em livros e e-books disponibilizados pelos grandes varejistas • Possibilidade de pirataria no App e nos e-books disponibilizados

Fonte: Elaborado pelos autores.

No primeiro quadrante superior, pode-se visualizar as forças intrínsecas a Editora da Ufal e as demais editoras públicas de Alagoas que possuem renome e prêmios literários, em sua maioria, que dão credibilidade as suas publicações; essas editoras são comandadas por gestores que buscam atualização constante



e participam de encontros regulares para troca de experiências e práticas editoriais, ao tempo que, caracteriza-se com uma força, o aplicativo ser uma nova tecnologia que auxiliará essas editoras na realização de suas atribuições e será uma novidade para os consumidores. No segundo quadrante superior estão as fraquezas inerentes a esse tipo de organização pública, que não dispõem de CNPJ próprio que possibilitaria uma maior autonomia para receber e gerenciar recursos, têm recursos limitados para a implementação de novas técnicas; e carência de recursos humanos na área de tecnologia da informação, a fim de que esse capital humano esteja disponível para gestão e manutenção do aplicativo.

Em seguida, tem-se o primeiro quadrante inferior que expõe as oportunidades nas quais a Edufal deve valer-se para alcançar os objetivos dessa nova tecnologia que, dentre elas estão a parceria entre as Editoras Universitárias, visto que elas possuem uma interação ativa e regular propiciada pela Abeu que além de promover eventos com editoras de todo país, realiza eventos especificamente para rede Nordeste; o grande potencial de usuários deve-se ao ambiente no qual a editora está inserida, o meio acadêmico; atender as necessidades ainda não acolhidas por aplicativos já existentes no mercado, preenchendo as lacunas deixadas. No último quadrante inferior, encontram-se as ameaças relacionadas a grande força e abrangência da plataforma de vendas da Amazon tanto no mercado de livros impressos como digitais, na mesma linha dos grandes varejistas, configura-se também como ameaça, os descontos expressivos ofertados por



esses varejistas, que dão um grau de competitivo ao mercado que exige estratégias agressivas para captação e retenção de clientes; e por fim, as ameaças advindas da possibilidade de pirataria do aplicativo e dos *e-books* disponibilizados na plataforma.

Dessa forma, após serem diagnosticadas as forças e as fraquezas relacionadas ao ambiente interno e as oportunidades e ameaças relacionadas com ambiente externo tendo como objetivo analisar a implantação do *App* nas Editoras universitárias do Nordeste foi demonstrado que o aplicativo é uma tecnologia promissora que atenderá as demandas de vendas, disponibilização de *e-books*, comunicação entre a comunidade leitora e as casas publicadoras; e auxiliará essas organizações a cumprir suas atribuições institucionais, conforme pode-se verificar no regimento da Editora da Universidade Federal de Alagoas (Edufal), Título II, artigo 4º, página 2:



I – Publicar conteúdos editoriais (livros, revistas, suplementos e conteúdos editoriais em formato físico e digital) de caráter acadêmico-científico, resultante das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito da Universidade Federal de Alagoas;

II – Difundir, promover e disseminar o conhecimento científico por meio de conteúdos editoriais junto à sociedade alagoana, nordestina, brasileira e internacional;

III – Organizar e promover eventos editoriais de caráter acadêmico, científico e cultural no território do estado de Alagoas;

IV – Estabelecer parcerias editoriais com editoras universitárias locais, estaduais, regionais, nacionais e internacionais, com vistas a disseminar o conhecimento científico e acadêmico;

V – Estabelecer interfaces e parcerias institucionais com órgãos, instituições, organizações, governos e entidades da sociedade civil com vistas a publicar conteúdos editoriais de interesse acadêmico, científico, histórico e cultural;

VI – Coordenar estudos e realizar análises sobre o mercado editorial e levantamentos acerca dos indicadores de leitura e circulação editorial no estado de Alagoas, especialmente no subsetor técnico, científico e profissional (CTP);

VII – Coordenar e executar atividades referentes a sua área fim ou que venham a ser delegadas por autoridade competente.



Pondera-se nesta pesquisa que, embora os resultados da análise SWOT apontem ser favoráveis ao desenvolvimento de um aplicativo proprietário pela Edufal, a fim de posteriormente compartilhar a tecnologia para outras editoras universitárias do Nordeste, faz-se necessário promover mais oportunidades de patrocínio, divulgação e propaganda dentro do aplicativo; aproveitar as forças inerentes às casas publicadoras por estarem inseridas no contexto universitário e um selo que traz credibilidade nacional às obras que nelas são produzidas; diminuir as fraquezas

conforme visualizado, representado pela escassez de recursos humanos, mostra-se algo limitador, pois por se tratar de uma organização pública depende de concurso para o provimento das vagas; e monitorar as ameaças, a fim de atenuar seus efeitos no que tange à pirataria e para que o aplicativo não entre em desuso em pouco espaço de tempo.

Modelo Canvas

Após a aplicação da análise SWOT aplicada ao desenvolvimento de um aplicativo para as editoras universitárias, será utilizado o *Business Model Canvas* – Canvas para apresentar e compreender o modelo de negócio de forma sintetizada.

Negri et.al. (2022, p. 86) descreve a estrutura do Canvas - *Business Model Canvas* como:

um quadro dividido em nove blocos sob a ótica de três pilares conceituais da definição de modelo de negócios: criação de valor (parcerias-chave, atividades-chave e recursos-chave); entrega de valor (canais, segmento de clientes e relacionamentos com o cliente); e captura de valor (estrutura de custo e fontes de receitas).

Dada as características do modelo Canvas pode-se elencar os benefícios de sua utilização sendo eles: o detalhamento dos componentes organizacionais internos e externos, a evidenciação dos relacionamentos com os atores envolvidos no negócio que proporcionam oportunidades para criação de valor ao negócio proposto.



Quadro 8 – Análise Canvas da proposta de elaboração de um app para Editoras Universitárias do Nordeste

Rede de Parceiros	Atividades-Chave	Proposta de Valor	Relacionamento com Clientes	Segmentos de Clientes
Editoras Universitárias Universidades Fundações de apoio	Divulgação do catálogo de livros técnicos e científicos	Inovação dentro da organização	Chat dentro do App	Editoras universitárias do Nordeste
	Criação de estante virtual para o leitor	Alcance do público nativo digital	E-mail	
	Chat para interação entre os leitores e editora	Acréscimo de outro canal de divulgação do catálogo e vendas	WhatsApp	
	Leitura online e offline	Melhoria e comodidade para o atendimento aos consumidores	Telefone fixo	
Associação Brasileira de Editoras Universitárias – Abeu	Disponibilização de avaliação e comentários dos consumidores	Canais de Distribuição Mídias sociais Site das universidades Buzz marketing na livraria física (marketing boca a boca)		Público leitor de textos técnicos e científicos
	Recursos-Chave Organizações que disponibilizem capital financeiro para desenvolvimento e implantação do App			
	Networking com as editoras universitárias do Nordeste			
	Marketing do aplicativo			
Estrutura de Custos	Empresa para criação, atualização e manutenção do aplicativo			
	Equipe da interna capacitada			
		Fontes de Receitas		
Contratação de empresa para criação do aplicativo		Venda de livros impressos e digitais dentro do aplicativo		
Contratação de empresa para manutenção e possíveis atualizações do aplicativo		Anúncios institucionais de patrocinadores do App		
Treinamento dos funcionários para utilizar o aplicativo em sua interface interna.		Anúncios por tempo determinado de patrocinadores de atividades da organização		

Fonte: Elaborado pelos autores.



No quadro 8, pode-se visualizar os blocos que sintetizam o modelo de negócio que serão listados a seguir:

- a. O *Segmento de Cliente* irá alcançar, dentre eles o principal são as editoras universitárias do Nordeste que por conseguinte irão atingir os usuários leitores, mais especificamente aos acadêmicos.
- b. A *Proposta de Valor* trará inovação, melhoria no desempenho do relacionamento das editoras com os clientes; permitirá o alcance novos públicos, como os nativos digitais; adicionará mais um meio para realizar as vendas e divulgação do catálogo de obras e oferecerá mais comodidade e interação no atendimento aos clientes, visto que esse tipo de contato foi bastante estimulado pela pandemia de Covid-19.
- c. Os *Canais de distribuição* serão os sites das universidades que estimularão outras editoras a aderir à tecnologia, as mídias sociais das editoras e no *buzz marketing* em eventos e livraria física.
- d. O *Relacionamento com os Clientes* será realizado pelo *chat* dentro do próprio aplicativo que será feito por *bots* quando for relacionado a perguntas simples e direcionados ao funcionário quando o atendimento for algo mais personalizado; por e-mail institucional da editora, *WhatsApp* que será um link direto dentro do App e pelo telefone convencional do setor. Também será disponibilizado um espaço para o feedback dos clientes quanto ao atendimento e quanto às obras disponibilizadas.
- e. As *Fontes de Receita* decorrerão das vendas das obras impressas e digitais disponibilizadas no aplicativo, pois ressalta-se que o aplicativo será gratuito. As fontes também poderão advir dos anúncios institucionais de patrocinadores do App que terão seus logos disponibilizadas no app e links para direcionar os consumidores para conhecer suas ações e eventos, ou mesmos anúncios por tempo determinado de patrocinadores de atividades desenvolvidas pela editora que terá sua precificação por meio de negociação/barganha.
- f. Os *Recursos-Chave* necessários serão parcerias institucionais que disponibilizem capital financeiro para a implantação e manutenção do aplicativo; networking com as editoras universitárias do Nordeste,



a fim de que existam trocas de expertises e colaboração mútua para a implantação e aprimoramento contínuo do *app*; Marketing do aplicativo para alcançar o maior número de usuários possível; uma empresa para criação, atualização e manutenção do aplicativo; e uma equipe da editora capacitada para atender às demandas dos usuários que serão buscadas por meio do aplicativo.

- g. As *Atividades-Chave* da proposta de aplicativo para adesão das editoras serão a divulgação do catálogo de livros técnicos e científicos, a criação de estante virtual para o leitor organizar as obras lidas e as que serão lidas; um *Chat* para interação entre os leitores e editora; a possibilidade de leitura dos *e-books* online e offline; e a disponibilização de avaliação e comentários dos consumidores, a fim de que esses feedbacks norteiem os usuários do *app*.
- h. A *Rede de parceiros* terá em sua composição as editoras universitárias do Nordeste, principalmente, e também editoras universitárias de outras regiões do país, visto que a troca de informação será essencial para o aprimoramento do serviço ofertado por meio do *app*; as fundações que fomentam a pesquisa científica e estão ligadas as universidades que poderão atuar desde a captação de recursos até o gerenciamento financeiro e legal da atividade; e a Associação Brasileira de Editoras Universitárias – Abeu que atua atendendo as demandas de mais de cem editoras universitárias distribuídas no território nacional.
- i. A *Estrutura de Custos* será composta pelo custo variável no que tange à contratação de uma empresa para criação do aplicativo e treinamento dos funcionários para utilizar o aplicativo em sua interface interna; e pelo custo fixo para contratação de empresa para manutenção e possíveis atualizações do aplicativo.



O modelo Canvas evidenciou vários pontos positivos na implantação do aplicativo para as editoras universitárias do Nordeste, dentre eles estar compatível com os objetivos organizacionais dessas e reinventar o modelo de negócios, a

fim de atender as demandas da comunidade acadêmica e da sociedade. Delani (2021), afirma que uma das principais maneiras das universidades se aproximarem da sociedade é através da atividade editorial que fornece obras das mais variadas áreas de conhecimento que demonstram a importância do nível e da pesquisa acadêmica. Deve-se levar em conta a importância de registrar o aplicativo no INPI (Instituto Nacional da Propriedade Intelectual) pois a partir desse registro impossibilitará que sejam feitas cópias sem autorização, a pirataria, a alteração ou mesmo apropriação sem licença do código-fonte e seu uso indevido.

Por fim, entende-se as limitações da aplicação do modelo Canvas nesta pesquisa quando não houve possibilidade dessa construção ocorrer de maneira colaborativa com as editoras universitárias do Nordeste que trariam mais conhecimento especializado e experiências práticas para que fosse possível obter uma amplitude maior de informações nesse mapa visual da implantação do aplicativo.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise SWOT realizada para as Editoras Universitárias do Nordeste aponta que, no ambiente interno, o selo das editoras universitárias são um diferencial perante as plataformas de autopublicação elencadas no capítulo 2, gerando maior credibilidade para aqueles que buscam ofertar conteúdo de qualidade e avaliado por pares. Como fraqueza no ambiente

interno cabe destacar a escassez de recursos humanos na área de tecnologia, o que poderia dificultar a atualização do aplicativo; além disso, a falta de CNPJ próprio dificultaria a gestão dos recursos oriundos da venda de livros eletrônicos no *app*.

No ambiente externo, o desenvolvimento do *app* pode fomentar sinergia entre as Editoras Universitárias do Nordeste ao preencherem as lacunas deixadas por outros aplicativos de livros. Os discentes, motivados por docentes, seriam potenciais usuários e representariam uma comunidade de tamanho significativo. Um importante ameaça são os grandes *players* que já possuem *app* para aquisição de livros, tais como a Amazon e demais que oferecem descontos em livros e em *e-books* bastante competitivos; outra ameaça seria a possibilidade de pirataria, o que poderia ser contornado com livre aquisição e democratização do saber.

A análise de *Canvas* aponta a força da proposta por desenvolver uma rede de parceria entre as editoras, fundações e Abeu; a criação de valor dentro das editoras por inovarem dentro da organização e expandirem as possibilidades de venda ou da oferta de mais livros por meio da livre aquisição. Dessa maneira, podem expandir suas receitas e utilizar o espaço para realizar anúncios institucionais, ampliando o conhecimento dos usuários sobre as realizações de pesquisa, desenvolvimento e extensão das universidades do país.

Por último, espera-se que esta pesquisa conduza desdobramentos, dado a importância das editoras universitárias e que novos estudos promovam melhorias nas funcionalidades



geradas por novas demandas. A plataforma deve ser vista como algo transformador, não pela inovação incremental em si a ser desenvolvida pelas Editoras Universitárias, mas pelo papel transformador do livro e do conhecimento, principalmente numa nação em que há poucos leitores e a capacidade de acesso oportunizadas pelas novas tecnologias e pela inovação editorial podem transformar e habituar o público a leitura. Assim, o aplicativo não se trata apenas de um produto gerado com conceito mercadológico, mas de valor acadêmico, visto que a atividade editorial universitária está dentro do contexto científico.

Os caminhos apresentados nesta pesquisa, após a realização da prospecção de tecnologia e a análise de viabilidade através da Matriz SWOT e o modelo *Canvas*, revela condições de produção de um aplicativo, e a percepção de que, se historicamente os livros mudaram e os livros digitais estão se aperfeiçoando, o núcleo do livro permanece o mesmo – fonte de conhecimento, difusão científica e recurso criativo – e, como as editoras universitárias representam um centro de difusão de saberes por meio da construção do conhecimento científico, a ideia e a viabilidade de um *app* ressaltam sua importância na popularização da ciência e, de forma ampla, no desenvolvimento social.



REFERÊNCIAS

ABEU - Associação Brasileira de Editoras Universitárias. Disponível em: <https://www.abeu.org.br/>. Acesso em 20 de junho de 2022.

ANDRADE, R. de L. de V.; de ARAÚJO. W. J. **Editoras Universitárias e a publicação de livros digitais no Brasil**. Encontro de usuários de sistemas de publicação, 2017.

BENHAMOU, F. **A economia da cultura**. Cotia, São Paulo, Brasil: Ateliê Editorial, 2007.

BUSH, V. **As we may think**. Atlantic Monthly, v.176, n.1, p. 101-108, jul.1945, [2004]. Tradução de Fábio Mascarenhas e Silva. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/bushmaythink.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://cbl.org.br/downloads/fipe>. Acesso em: 12 mai. 2020.

CECCANTINI, J. L. **Leitores iniciantes e comportamento perene de leitura**. In: SANTOS, F. dos; MARQUES NETO, J. C.; ROSING, T. (Org.). **Mediação de leitura: discussões e alternativas para a formação de leitores**. São Paulo: Global, 2009, p. 207-231.

COSTA, F. da S.; SILVA, H. S. da.; VIEIRA, D. V. **Aplicativos para leitura digital em dispositivos móveis: uma avaliação dos usuários oriundos da UFCA e IFCE**. Folha de Rosto – Revista de biblioteconomia e Ciência da Informação, v.2, n. esp, p. 40-49, 2016.

DELANI, L. G. **Diagnóstico na Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**: aplicando a matriz SWOT e a análise VRIO. Porto Alegre. 2021.

DOS REIS, J. M.; ROZADOS, H. B. F. **O livro digital: histórico, definições, vantagens e desvantagens**. XIX Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias – SNBU, 2016.



Dos SANTOS, L. D. M.; BRESSAN, R. A. **Construção de uma plataforma brasileira para publicação e venda de ebooks**. Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso superior de Tecnologia em Sistemas para Internet do Departamento Acadêmico de Informática da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba: 2013.

ECO, U. **From Internet to Gutenberg**. Conferência apresentada na Academia Italiana para Estudos Avançados na América, novembro de 1996.

FURTADO, C. C. **Geração *alpha* e a leitura literária: os aplicativos de literatura – serviços incentivam a prática?** Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, v.15, n. Esp. Melhores trabalhos CBBD, 2019.

FURTADO, C. **O livro na web e a oferta da literatura-serviço**. In: CASTRO, C.; VELÁZQUEZ, S. (Org.). **História da escola: métodos, disciplinas, currículos e espaços de leitura**. São Luís: EDUFMA; Café & Lápis, 2018, p. 605-628.

HARTLEY, J., WEN, W., & LI, H. S. **Creative economy and culture: Challenges, changes and futures for the creative industries**. SAGE Publications, 2015.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcus Júlio. 5ª edição. Porto Alegre: Penso, 2013.

HOWKINS, J. **The Creative Economy: how people make Money from ideas**. Penguin Global; 1st edition, 2002.

JESUS, T. A. **Plataformas digitais de autopublicação: reflexões sobre processos criativos e editoriais**. 2020. 179 f. (Dissertação de Mestrado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.



MELLO, G. A. T. de; NYKO, D.; GARAVINI, F. M-J. N.; ZENDRON, P. **Tendências da era digital na cadeia produtiva do livro**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.43, p.[41]-79, mar., 2016.

NEGRI, A de F. C. ; WEGNER, D. F. ; SOARES, A. C. de C. ; da SILVA, F. M. **Contribuições do Canvas e análise Swot no Hemocentro de Londrina-PR gestão 2021: discussão e aplicabilidade**, Universidade Estadual de Maringá - UEM, Brasil. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/destarte>. DESTARTE, v.11, n.1, p. 80-94, jul. 2022.

PINSKY, L. **Do papel ao digital: como as novas tecnologias desafiam a função do editor de livros de história**. 2013. 178 pp. Dissertação de Mestrado – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

POZZER, M. R. O.; da CUNHA, P. **As transformações da era digital e o impacto na economia da cultura do livro**. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v.13, n.1, p. 47-66, jan./jun. de 2020.

PROCÓPIO, E. **O livro na era digital: o mercado editorial e as mídias digitais**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

RÜDIGER WISCHENBART. **The digital consumer book barometer**. Alemanha, 2019. Disponível em: https://www.wischenbart.com/download_barometer_2019.php. Acesso em: 20 mai. 2020.

SANTOS, A. B. A. dos; FAZION, C. B.; MEROE, G. P. S. de. **Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter**. Revista Cadernos de Administração, v.5, n.1, 2011.

SEDO, D. R. **Reading communities from salons to cyberspace**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.



THOMLISON, A.; BÉLANGER, P. C. **Authors Views of e-Book Self-Publishing: The Role of Symbolic Capital Risk.** PublishingResearchQuartely, v.31, n.4, p. 306316, dez. 2015.

THOMPSON, J. B. **Merchants of culture: the publishing business in the twenty-first century.** Cambridge: Polity Press, 2010.

UNCTAD. **Creative Economy Outlook – Trends in International trade in creative Industries: 2002-2015.** UNCTAD/DITC/TED, março, 2018.

VASSILIOU, M.; ROWLEY, J. **Progressing the definition of e-book.** Library HiTech, v. 26, Issue: 3, p. 355-368, 2008.

VIRGINIO, R.; NICOLAU, M. **A autopublicação de livros digitais no Brasil: novas perspectivas para autores independentes.** Veredas Favip – Revista Eletrônica de Ciências, ano 10, vol.7, n.1, 2014.





CAPÍTULO 5

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: OS INSTRUMENTOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Danilo Gomes de Lima
Bruno Vicente Nunes de Oliveira
Filipe Torres de Melo
Vanessa Juliana de Mendonça Araújo

INTRODUÇÃO

O planejamento e orçamento governamental podem ser compreendidos pelo conjunto de “mecanismos flexíveis de atuação em rede, para articular e coordenar um grande número de agentes, públicos e privados, envolvidos com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade”, que amplia e diversifica a área de sua abrangência, bem como se adapta constantemente aos ambientes em contínua transformação (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 74).

Sob essa perspectiva, nos anos trinta, o Ocidente capitalista assumiu a necessidade de o Estado intervir em busca do equilíbrio econômico, por meio da recuperação ou manutenção do volume de demanda agregada, o que permitiu, nessas economias, o surgimento



do planejamento e orçamento público como instrumentos de antecipação e coordenação de decisões (MIANO, 2014).

Nesse íterim, de acordo com Teixeira (2009, p. 44), o planejamento e os estudos de impactos orçamentários são introduzidos nos países em “desenvolvimento à medida que se intensificam pontos críticos na economia, e a escassez de recursos públicos”, o que destina a muitos governos a constituírem leis e demandarem critérios, estudos e planos de suas ações.

No Brasil, entre os anos 1940 e 1970, observou-se experiência razoável em planejamento e orçamento governamental, por exemplo, como coloca Melo (2012, p. 17) “as práticas orçamentárias no Brasil baseavam-se nas determinações constantes do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940”, o qual já estruturava a classificação funcional da despesa em ordinárias e extraordinárias, o que gerava um orçamento bastante analítico, em que a despesa era laboriosamente discriminada.

Na recente história do país, a Constituição Federal de 1988 inovou o sistema de planejamento e orçamento público brasileiro ao positivar, no Art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de unificar os três orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento das Estatais, em uma única Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sob essa lógica, o PPA é o plano de governo de médio prazo, com vigência de quatro anos, o qual estabelece as



diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Já a LDO estabelece anualmente as metas e prioridades das ações públicas. A LOA, por outro lado, é a parte operacional que se constitui de três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas estatais. De acordo com Pares e Valle (2007, p. 231), o PPA foi concedido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. “A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”.

Ademais, entre os anos de 1998 e 1999, verificou-se a edição de normas que instituíram novos procedimentos, o que permitiu organizar o orçamento de forma a possibilitar sua integração com o planejamento. Em especial, o Decreto Nº 2.829/98 e a Portaria Nº 42/99, fruto dos esforços do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cujos conteúdos alteraram profundamente o modelo de planejamento brasileiro a partir de 2000, revogando a Portaria nº 9/1974, que tratava da antiga classificação funcional-programática (MELO, 2012).

Nessa lógica, em um contexto de fortes mudanças pós-1988, de restrições fiscais e de competitividade, competiu ao Estado incorporar, em sua agenda, o redelineamento e a reorganização dos padrões de gestão pública. À luz disso, a sociedade tem demandado aos governantes, em maior quantidade e qualidade, bens e serviços que proporcionem o bem-estar da nação, além da exigência de transparência e probidade no gasto público (ALMEIDA, 2006).



Sendo assim, conforme já delineado, o orçamento público constitucional se configura em um instrumento de planejamento, que possui significativa relevância, frente aos problemas socioeconômicos e administrativos do país. Desse modo, fica claro que é por meio dele que os entes da federação organizam e priorizam a execução de seus recursos financeiros, oriundos da arrecadação de impostos.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objetivos: estudar os argumentos jurídicos acerca da matéria expressos na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e na Constituição Federal de 1988; dar visibilidade às informações sobre o financiamento e os gastos públicos; e demonstrar a importância do planejamento governamental para a sociedade brasileira.

Para tanto, este trabalho, pesquisa de cunho básico, discute os resultados a partir de uma revisão teórica, a qual envolve uma base documental e bibliográfica acerca do planejamento e orçamento público do Brasil, tendo em vista reforçar, à sociedade, por intermédio de uma descrição síntese dos instrumentos normativos, já apresentados nesta introdução, a necessidade de aprofundar o conhecimento da matéria em questão.

Por fim, além dessa introdução, o presente artigo se divide em mais dois capítulos, os quais se inserem o histórico e revisão teórica sobre os conceitos relacionados ao planejamento e orçamento público, bem como uma explanação sobre os instrumentos de orçamento governamental utilizados pelo Estado por intermédio da Constituição Federal de 1988.



PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Arcabouço histórico do Planejamento e Orçamento Público no Brasil: um breve relato

Segundo Fernandes e Souza (2019), o planejamento governamental é um instrumento que surgiu no século XX, originado na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com os planos decenais. Ademais, os planos de governo ganharam notoriedade, também, a partir dos contrapesos associados à Grande Depressão, em especial, nos Estados Unidos da América (EUA), durante o Governo de Roosevelt, assim como pela Segunda Guerra Mundial, cujo marco se retrata pelo chamado “Plano Marshall”.

Ainda em consonância ao pensamento de Fernandes e Souza (2019), os planos governamentais ocorreram de forma distinta nos diferentes modelos econômicos. Nesse contexto, para economias socialistas de dirigismo econômico, o planejamento do Estado aconteceu de forma a controlar os preços. Por outra vertente, nas economias de mercado, esse mecanismo robusto aconteceu de forma intervencionista, em momentos de desequilíbrio econômico, com inspiração nos pressupostos keynesianos.

Ademais, “a partir do pós-guerra, testemunha-se maior apelo pela difusão dos planos decenais aos países da África e Ásia por parte da Organização das Nações Unidas (ONU)” (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 12). Já nos países da América Latina, o conceito de planejamento:



Passou a ser difundido como importante elemento para superar os problemas de suas economias, como uma espécie de tábua de salvação no enfrentamento de gargalos de infraestrutura e fontes de energia, déficits de industrialização e na compreensão das fundamentais definições de investimento e poupança pela sociedade (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 12).

Assim, Teixeira (2009, p. 44) ratifica que “o planejamento é introduzido nos países em desenvolvimento à medida que se intensificam pontos críticos na economia, e a escassez de recursos públicos”, o que levou muitos governos a constituírem leis e demandarem critérios, estudos e planos de suas ações.

No Brasil, entre os anos 1940 e 1970, observou-se uma experiência razoável em planejamento governamental, “desde os primeiros exercícios, imediato pós-Segunda Guerra Mundial, por intermédio, dentre outros, do Plano SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek”. Nesse contexto, o Estado brasileiro constituiu, durante essas décadas, diversas tentativas em planejar o futuro da nação e estruturar a organização no processo de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2007, p. 22).

Core (2001) descreve que as experiências de planejamento verificadas na Administração Pública do Brasil, até 1964, tiveram, como característica, a desvinculação com o processo



orçamentário, bem como a ausência de maiores considerações em termos macroeconômicos. Nesse âmbito, o autor relata que, até esse período, os planos ou eram voltados para determinados gastos específicos, como o Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional de 1939 e o Plano de Obras e Equipamentos (POE) de 1943, ou para aspectos setoriais e regionais, a exemplo do Plano SALTE de 1948-50.

Segundo Melo (2012, p. 17), no âmbito do orçamento público, “as práticas orçamentárias no Brasil baseavam-se nas determinações constantes do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940”, o qual já estruturava a classificação funcional da despesa em ordinárias e extraordinárias, o que gerava um orçamento bastante analítico, em que a despesa era laboriosamente discriminada.

No entanto, o conceito de “Planejamento do Desenvolvimento Econômico” ganhou ênfase em meados dos anos de 1960, seguindo as orientações Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e tendo como “ideologia” o “nacional-desenvolvimentismo, de cunho meramente economicista e fortemente baseado na proposta de se realizar políticas voltadas à industrialização por substituição de importações” (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 12).

Outrossim, o período entre 1956 e 1963 é caracterizando pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento e impactos orçamentários. Além do mais, a partir de 1964, com os governos militares, a nação apresenta um esforço inédito de planejamento global, com o Plano



de Ação Econômica do Governo (PAEG), continuado por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento I (PNDI), entre 1972 e 1974, bem como o Plano Nacional de Desenvolvimento II (PNDII), em 1974 (ALMEIDA, 2006).

Em termos do orçamento, em 1964, foi aprovado um importante mecanismo acerca de novas técnicas e práticas orçamentárias brasileiras, a Lei nº 4.320, de 17 de março do mesmo ano. Com a publicação dessa Lei, o processo orçamentário passou a ter característica mais gerencial, adotando menor enfoque no controle (CORE, 2001).

Assim, a classificação funcional foi aperfeiçoada em relação aos mecanismos positivados no Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, e institui-se uma maior importância às informações econômicas, com a transformação das despesas ordinárias e extraordinárias em despesas correntes e de capital, respectivamente. Com os novos parâmetros, o orçamento deixou de ser analítico e passou a ser sintético, discriminando o gasto na LOA apenas até o elemento de despesas (CORE, 2001).

A referida Lei estabeleceu normas gerais em matéria de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, a qual padronizou os aspectos orçamentários nas três instâncias federativas, o que facilitou os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários na Administração Pública brasileira (MAIA, 2010).



Diante disso, “passou-se a ter a preocupação de que todas as despesas de fato constassem da LOA e as ações foram atreladas a um programa de trabalho contendo funções, projetos e atividades”. Nessa lógica, priorizou-se a construção da política econômico-financeira do governo por meio da estruturação das receitas e despesas, e passou-se a haver uma maior preocupação com eficiência e eficácia na execução dos gastos públicos (MAIA, 2010, p. 23).

Apesar dos avanços observados por meio da referida Lei, o modelo orçamentário praticamente não foi implementado, já que a Constituição de 1967 foi outorgada, o que não levou em consideração a estruturação do orçamento público ocorrido em 1964. Não obstante, cabe destacar que o processo de formulação da Lei nº 4.320 foi “contemporâneo de importantes reformas orçamentárias em outros países, especialmente no que se refere ao movimento que marcou o advento do orçamento-programa nos Estados Unidos” (CORE, 2001, p. 21).

Nesse sentido, o Core (2001) descreve que, em sua redação, há terminologias que estão mais voltadas a um processo orçamentário orientado para o planejamento do que para a gestão, levando estudiosos a admitirem a referida lei como introdutora do orçamento-programa na Administração Pública brasileira.

Em 1974, com a publicação da Portaria nº 9, as três esferas do Poder Executivo passaram a ter os mesmos programas, mesmo em meio às realidades regionais divergentes. A tentativa de padronização ocasionou o engessamento dos mecanismos



orçamentários, passando o programa a ser mais uma categoria de classificação de despesa, pois refletia a inflexibilidade necessária para que pudesse atingir os objetivos estabelecidos. Nessa perspectiva:

A portaria nº 9/74 não pôde cumprir a sua missão principal que era propiciar condições para a integração planejamento/orçamento. A linguagem única anunciada pouco contribuiu para esse objetivo, tanto que, nos sucessivos congressos e seminários técnicos realizados após a sua vigência, a integração planejamento/orçamento continuou sendo um tema recorrente e apresentado como problema ainda a carecer de solução (CORE, 2001, p. 24).



Apesar das críticas à Portaria nº 9/74, Core (2001) destaca que foi introduzida, mediante esse dispositivo, uma importante inovação, no que se refere aos conceitos de projeto e atividade. Ao desvincular essas duas informações, a referida Portaria estabeleceu como projeto o conjunto de atividades, limitadas no tempo, das quais resulta um produto direcionado para a expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais, e a atividade, positivada como o conjunto de operações que se realizam de modo permanente, que têm por finalidade a manutenção das ações do governo.

Dessarte, após vários planos e tentativas de estabilização econômica, ao longo dos anos 1980 e 1990, a história do

planejamento governamental do Brasil passa a ser delineado pelos dispositivos positivados na Constituição de 1988, no sentido de serem implementados planos plurianuais “como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – nesse caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais” (ALMEIDA, 2006, p. 195). É o que será discutido no capítulo 3 deste artigo.

Categorias do Orçamento Público no Brasil

Em consonância ao pensamento de Abreu e Guimarães (2014), o orçamento público é um instrumento de gestão de grande importância e, provavelmente, o mais antigo na Administração Pública. À luz disso, é utilizado pelos entes da federação para organizar os recursos financeiros.

Ademais, o início desse processo se deu, conforme explicitado anteriormente, com o intuito de controlar as finanças públicas, e, diante disso, evoluiu-se com a composição de novos instrumentos, a exemplo dos dispositivos postos na Constituição de 1988.

Nessa concepção, perpassa, na Administração Pública brasileira, ao menos cinco categorias de orçamento público. Dessa forma, conforme a ENAP (2014), podem ser classificados como: i) clássico ou tradicional; ii) orçamento por desempenho ou de realizações; iii) orçamento-programa, iv) orçamento participativo; e v) de base zero.



Orçamento clássico ou tradicional

O Orçamento Clássico ou Tradicional era praticado, no Brasil, antes da Lei nº 4.320/64. Desse modo, Abreu e Guimarães (2014) mencionam que essa técnica tradicional produz um orçamento que se torna restrito à previsão de receita e à autorização de despesas. Nesse ínterim, não se tinha uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria Administração Pública.

Também, dessa forma, não se demonstravam, com clareza, os objetivos econômicos e sociais que motivavam a elaboração da peça orçamentária. Além do mais, existia uma preocupação exagerada com o controle dos gastos com detalhamento das despesas (ABREU; GUIMARÃES, 2014).

Destarte, Medeiros et al. (2013, p. 108) destacam que essa situação terminava incentivando os órgãos setoriais:

A pressionar o governo por contínua ampliação dos gastos, sem que houvesse avaliação quanto ao alinhamento das novas despesas com a política de governo, suas estratégias e diretrizes. Em sentido contrário, o modelo levava os órgãos centrais de finanças a promover cortes indiscriminados de despesas para viabilizar eventuais ajustes decorrentes de frustração de arrecadação, ou para carrear recursos para outros órgãos.



Orçamento por desempenho

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2014, p. 08), o orçamento por desempenho ou realizações é compreendido como a evolução do orçamento clássico ou tradicional. Nesse contexto, esse movimento trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária. Assim, “saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição”.

Outrossim, conforme Medeiros et al. (2013), o orçamento por desempenho tem sido valorizado e adotado em boa parte dos países, ao menos até o ano de 2013. Além do mais:

As experiências de desenho e implantação dessa modalidade de orçamento têm sido muitas e ainda não permitem estabelecer um modelo. De modo geral, o orçamento por desempenho é adotado com o objetivo de melhorar a alocação, privilegiando a eficiência e ampliando a transparência e a prestação de contas quanto ao uso dos recursos (MEDEIROS et al., 2013, p. 108).



Orçamento-programa

O orçamento-programa foi introduzido na esfera federal pelo Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967. No entanto, de acordo com Abreu e Guimarães (2014), o marco legal que solidificou a adesão ao orçamento-programa no Brasil foi a Portaria

da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática. Essa portaria prevaleceu com alterações no decorrer dos anos, porém, sem mudanças estruturais até o ano de 1999.

A partir do exercício de 2000, houve sua revogação, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da Federação. A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar durante um período determinado (ABREU; GUIMARÃES, 2014 p. 11).



De acordo com essas características, o orçamento-programa ultrapassa a fronteira orçamentária, como um simples documento financeiro, crescendo sua dimensão. Desta maneira, pode-se mencionar que o orçamento se transforma em um instrumento de operacionalização das ações do governo, em acordo com os planos e diretrizes formulados no planejamento (ENAP, 2014).

Orçamento participativo

O orçamento participativo engloba a população ao processo de decisão da elaboração orçamentária, por meio de

lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Destarte, consiste em ouvir, de forma direta, as comunidades para a definição das ações do governo, tendo em vista a resolução dos problemas que são classificados como prioritários (ABREU; GUIMARÃES, 2014).

Além do mais, em consonância à ENAP (2014, p. 10), o orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras. Na União, não se “verifica sua aplicação de forma sistemática, embora, durante a tramitação legislativa, haja, esporadicamente, audiências públicas ou, até mesmo, como aconteceu no processo de tramitação do orçamento para 2012, a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular”, as quais foram direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio às pequenas cidades do país.



Orçamento Base Zero

O orçamento Base Zero faz uma análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente. Além disso, também faz uma apresentação de justificativas para todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário (ABREU; GUIMARÃES, 2014).

Nesse quadro, a ENAP (2014, p. 12) descreve duas importantes características: i) “processo orçamentário que se apoia

na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário”; ii) “analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente”.

Orçamento e as Funções de Estado

É de entendimento geral que os governos participam de diferentes formas na economia dos países. “A condução da política monetária, a administração das empresas estatais, a regulamentação dos mercados privados e, sobretudo, a sua atividade orçamentária funcionam como meios dessa participação e influenciam o curso da economia” (CARVALHO, 2014, p. 6).

Nessa percepção, ao “tomar parte na condução das atividades econômicas, o governo executa as funções econômicas que o Estado precisa exercer”. Nesse sentido, a partir dos estudos propostos pelo economista norte-americano Richard Musgrave, as funções econômicas ou, como ficaram conhecidas, as funções do orçamento se dividem em três tipos: alocativa; distributiva; e estabilizadora (CARVALHO, 2014, p. 6).

Sob essa ótica, conforme Medeiros et al. (2013), a função alocativa tem o objetivo de oferecer bens e serviços públicos que não são ou não possam ser regularmente oferecidos pelo setor privado ou que seriam oferecidos em condições ineficientes. Ademais, essa função possui como proposito, também, criar:



Condições favoráveis para que o setor privado ofereça tais produtos à sociedade, eliminando riscos ou custos que não possam ser suportados pelos produtores, realizando investimentos ou intervenções regulatórias, corrigindo ou mitigando as imperfeições da economia e interferindo sobre as externalidades, de forma a reduzir os efeitos negativos e ampliar os efeitos positivos (MEDEIROS et al., 2013, p. 113).

Para Carvalho (2014), por meio dessa função orçamentária, podem ser criados incentivos para desenvolver certos setores econômicos em relação a outros. No entanto, tendo em vista o cenário real, em que os recursos financeiros são inferiores às possibilidades de gasto, ao optar pelo desenvolvimento de um setor, o governo prioriza as escolhas possíveis. Ou seja, é justamente nessa diversidade de escolhas que o governo materializa a sua função alocativa.

No que concerne à função distributiva, Carvalho (2014, p. 6) destaca a importância fundamental de tal função para o crescimento equilibrado do país. É por intermédio dela que o “governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas”.

À luz disso, Medeiros et al. (2013, p. 113) analisa que a função distributiva promove “intervenções na economia com o objetivo de tornar a sociedade menos desigual em todos os seus aspectos, tanto em relação ao acesso à renda, quanto no que diz



respeito ao acesso a bens e serviços públicos e aos benefícios gerais da vida em sociedade”.

Por outro lado, a função estabilizadora exerce a promoção ao equilíbrio de preços, a manutenção do emprego, bem como a estabilidade e o bem-estar geral da sociedade (MEDEIROS et al., 2013). Destarte, sob a visão de Carvalho (2014, p. 7), a supracitada função está relacionada às “escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis”.

OS INSTRUMENTOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988



Conforme descrito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 institui, em seu Art. 165, três dispositivos de iniciativa do Poder Executivo, relacionadas ao planejamento e orçamento público. Nesse contexto, a Carta Magna positiva, no supracitado Art.:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da

administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5o A lei orçamentária anual compreenderá:

I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 2016, p. 103- 104).



Sob essa lógica, a Constituição Federal de 1988 inovou o sistema de planejamento e orçamento público brasileiro ao positivar, no Art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e unificar os três orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento

das Estatais, em uma única Lei Orçamentária Anual. Esses três instrumentos serão descritos nas próximas seções.

Plano Plurianual

A Carta Magna descreve que o PPA “estabelece, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes”, e constitui-se como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. É importante ressaltar que o PPA também está previsto nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Destarte, de acordo com Pares e Valle (2007, p. 231), o PPA foi concedido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. “A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”. Ainda de acordo com os autores, o Plano, nesse contexto, surge como um instrumento de duplo propósito:

De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio prazo e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de



curto prazo da ação de governo. De outro lado, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento lhe permita incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre os ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa (PARES & VALLE, 2007, p. 231).

Para Medeiros et al. (2013), o PPA representa a mais ampla peça de planejamento e orçamento governamental, uma vez que norteia o conjunto das políticas públicas que objetivam o cumprimento das estratégias governamentais de médio prazo, formulado e executado de quatro em quatro anos, e os meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos. Os autores delineiam o Plano Plurianual como o instrumento que explicita a maneira como o governo observa os mais diversos cenários socioeconômicos em busca ao desenvolvimento do ente federativo.

Assim, o Plano expressa, de um lado, o compromisso com as estratégias governamentais e a visão de futuro, e de outro, a previsão de alocação dos recursos públicos nos programas, junto aos órgãos setoriais. Nesse quadro, o autor descreve que tal instrumento tem por desígnio influenciar as ações que possam prover as necessidades da sociedade a médio prazo, conforme a



estratégia definida, entendendo que o futuro deve ser construído por intervenção de decisões no presente (MEDEIROS et al., 2013).

Também, Santos (2009) define o PPA como uma lei do planejamento que concentra as ações de governo para um período de quatro anos, e deve evidenciar, por meio de sua matriz programática, quais os programas setoriais a serem executados pelos gestores públicos durante o período de vigência do Plano.

A autora observa, nesse contexto, que o PPA não trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas estruturar ações, dentro dos programas, que descrevam as estratégias de governo a serem alcançadas durante o mandato do Chefe do Poder Executivo, definindo as fontes de financiamento, cabendo-lhe, ainda, a incorporação de ações não orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas (SANTOS, 2009).

Em síntese, o PPA não deve ser interpretado apenas como um documento formal para cumprimento de obrigações legais. O instrumento deve constituir-se, também, como um instrumento de gestão orientado para resultados, buscando a otimização dos recursos públicos e a efetivação das ações governamentais amparadas nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, com o fito de maximizar os resultados positivos à sociedade.



Lei de Diretrizes Orçamentárias

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO compreende: as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; a orientação de elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA; as alterações na legislação tributária; a política de aplicação das Agências financeiras oficiais de fomento.

Outrossim, Sanches (2004, p. 204) descreve a LDO como a “maior novidade em termos do instrumental de orçamentação pública articulado pela nova ordem constitucional”. Ademais, o autor entende que ela é uma Lei de periodicidade anual, de hierarquia especial e sujeita a prazos e “ritos peculiares de tramitação, destinada a parametrizar a forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve se apresentar e a indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração” (SANCHES, 2004, p. 204).

Nesse íterim, a LDO também integra, em seu escopo, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, ambos positivados na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas,



despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2o O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3o A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes



de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (BRASIL, 2000, p. 2-3)

Diante disso, o processo de elaboração da LDO, conforme Fernandes e Souza (2019, p. 83), inicia-se no “Poder Executivo, e o projeto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, com análise e aprovação pelo Parlamento limitadas ao dia 30 de julho, sob pena de não interrupção do primeiro período de sua sessão legislativa”.

Nesse quadro, Giacomini (2009) ratifica as linhas de Fernandes e Souza (2019), ao citar que os prazos para o encaminhamento e devolução do projeto de lei da LDO ao Poder Legislativo são definidos em Lei complementar que deve dispor sobre as questões orçamentárias em geral.

Assim, ainda de acordo com Giacomini (2009), no caso da União, o Projeto de Lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (15 de abril), e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de julho). Aqui, também, os demais entes federados podem, por intermédio de normas próprias, adotarem prazos diferentes, desde que dê tempo de cumprir as principais finalidades: orientar a elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual.



Lei Orçamentária Anual

Sanches (2004) conceitua a Lei Orçamentária Anual – LOA como:

Lei de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de transmissão que lhe é definida pela Constituição - por meio da qual são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitadas a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo e definidos os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar. A LOA deriva de projeto (PLOA) formalmente remetido à deliberação do Legislativo pela chefia do Poder Executivo, apreciado pelo Parlamento segundo sistemática definida pela Lei Maior e observada a estrutura e o nível de detalhamento definido na LDO do exercício (SANCHES, 2004, p. 207).



Nesse contexto, Giacomini (2009) analisa que Lei Orçamentária Anual é constituída por três tipos de orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas, a qual tem por base, no caso do Governo Federal:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 2016, p. 104)

Segundo Brasil (2016), o Projeto da Lei Orçamentária Anual será 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. Esses pré-requisitos têm a função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Além do mais, a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excetuando-se, nessa proibição, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Quanto ao Poder Executivo Federal e, de forma bem simplificada, o processo de elaboração da LOA pode ser dividido nas seguintes etapas:

(i) Etapa 1: a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) – Órgão Central de Planejamento – informa o montante de recursos a serem



alocados pelos Órgãos Setoriais (Ministérios); (ii) Etapa 2: os Ministérios realizam a distribuição dos recursos para cada Unidade Orçamentária (UO) pertencente à sua estrutura administrativa; (iii) Etapa 3: as UO são encarregadas de alocar os valores recebidos nas devidas ações orçamentárias (AO) e rubricas de despesas, respeitando o planejamento de cada instituição; (iv) Etapa 4: a SOF reúne todas as propostas orçamentárias em um único documento, denominado Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o qual deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e devolvido ao Poder Executivo para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa²⁸; e (v) Etapa 5: após a sanção presidencial é publicada a LOA (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 83).



Isto posto, Giacomini (2009) observa que o prazo de encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo, como também sua devolução para sanção, está estabelecido nas Constituições Federais e Estaduais, bem como nas Leis Orgânicas Municipais. No âmbito federal, o Projeto de Lei deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da Sessão Legislativa (15 de dezembro).

CONCLUSÃO

Este artigo teve, como objetivo, gerar uma contribuição a respeito da importância do estudo sobre os instrumentos de planejamento e orçamento governamental no Brasil, em que buscou-se estudar e ratificar os aspectos técnicos, de forma sintetizada, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Desse modo, inicialmente, fez-se uma revisão sobre conceitos e história do planejamento e orçamento no setor público. Além do mais, mostraram-se os tipos de orçamento que existiram ou perpetuam na Administração Pública brasileira. Outrossim, descreveu-se acerca das funções do orçamento, os quais se dividem em três tipos: alocativa; distributiva; e estabilizadora.

Por último, pôde-se mencionar os instrumentos de planejamento orçamento público positivados na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, analisou-se, brevemente, os aspectos do PPA, que possui vigência de quatro anos, o qual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além da previsão relativa aos programas de duração continuada.

Foi visto, também, que a LDO tem a duração de um ano e compreende as metas e prioridades da Administração Pública, o que inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, assim como orienta a elaboração da Lei Orçamentária



Anual, que tem vigência de um ano e é formulada e executada pelos orçamentos fiscais, de investimento e de seguridade social.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias; GUIMARÃES, Daniela Rode. **Gestão do Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica**. In: GIACOMONI, James & PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Edição, 2017.

BRASIL, STN. **Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público**. vol. 8. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão



fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2001.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público: Conceitos Básicos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2014.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. Ciclo orçamentário brasileiro. Brasília: Enap, 2019.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, nº 53, out-dez, 2002.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. 14, ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. Out. 2010.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012/2015. **Monografia** (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.

MIANO, V. Yoshihara; COSTA, Lustosa Frederico. **Planejamento Governamental no Brasil: entre a estratégia e a rotina processual**. Escuela de Administración y Negocios. Buenos Aires, 2014.



SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. Plano Plurianual e Orçamento Público. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins**. 2ª ed. atual. amp. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

TEIXEIRA, Anibal. Repensando o Governo. São Paulo: Clío Editora, 2009.



CAPÍTULO 6

DESBUROCRATIZANDO SERVIÇOS PÚBLICOS: A OPERABILIDADE DO PROGRAMA HABITE SEGURO À LUZ DO GOVERNO DIGITAL

Fabiana Maria Santos Procópio
Luciana Peixoto Santa Rita
Nadja Lúcia de Oliveira Peixoto



INTRODUÇÃO

O Programa Habite Seguro é uma política pública na qual o governo federal busca proporcionar condições específicas para que profissionais da Segurança Pública tenham acesso à moradia própria, seja por aquisição ou pela construção de imóvel. Denominado de “Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública”, o Habite Seguro foi criado pela Medida Provisória 1.070, de 13 de setembro de 2021 e regulamentado pelo Decreto 10.793, de 13 de setembro de 2021. Depois de uma prévia e ampla divulgação pelo governo, a Caixa Econômica Federal deu início à operacionalização deste programa habitacional no dia 3 de novembro de 2021. Posteriormente, essa Medida Provisória foi substituída pela Lei 14.312, de 15 de março de 2022, que instituiu definitivamente o Programa.

Muito antes do seu lançamento, o programa já era alvo de diversos questionamentos na esfera política e econômica. De um lado, alguns alegaram que o Habite Seguro seria apenas uma medida demagógica (COSTA, 2021; LIMA apud MELLO, 2022). Já outros, pugnaram pela ampliação do público-alvo e relativização das condições para que os profissionais que estivessem com restrição de acesso a crédito também pudessem participar (PORTELA, 2022). Quanto aos beneficiários, os questionamentos giravam em torno da operabilidade dessa política pública, cujas informações não eram claras e acessíveis.

O Brasil, assim como outros Estados, passou por uma agenda de reformas nas políticas de gestão pública nas últimas décadas (SECCHI, 2009), das quais resultaram avanços e inovações, com expressiva modernização e fomento do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na Administração Pública brasileira. Elas permitem a otimização de processos das mais diversas áreas administrativas e, no caso das organizações públicas, tornam possíveis a ampliação da oferta de serviços e a inclusão social dos cidadãos (BROGNOLI e FERENHOF, 2020).

Com relação ao tema transformação digital no governo brasileiro, registram-se estudos empíricos recentes sobre: os modelos implementados no Brasil, através de uma revisão sistemática da literatura (BARROS JÚNIOR, SANTA RITA e SILVA, 2022); a análise contextualizada do desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's) na Administração Pública, abordando possíveis estratégias de otimização da sua



implementação (MAIA e CORREA, 2022); a descrição dos desafios, ações e perspectivas das políticas públicas do governo federal relacionadas ao governo digital (BROGNOLI e FERENHOF, 2020); um levantamento da percepção do cidadão sobre a digitalização e automação dos serviços públicos ofertados pela Administração Pública Federal (CANEDO, TIVES e CERQUEIRA, 2020).

Em recente Revisão Sistemática de Literatura acerca dos estudos sobre implementação de políticas públicas, Souza, Batista e Helal (2022) observaram que novas temáticas surgiram na agenda de pesquisa, como: governança, desenvolvimento sustentável, *e-government*, *street-level bureaucracy* (burocracia de nível de rua), políticas de saúde e a descentralização de processos da administração, que podem servir de inspiração e aprofundamento na literatura nacional. Especificamente ao tema Governo Digital, os autores propõem uma agenda de pesquisa sobre a atuação dos burocratas de nível de rua que lidam com tecnologias relativas a *e-government* na implementação de políticas públicas.

Para delimitar e aprofundar estas reflexões iniciais, este artigo pretende focar o entendimento acerca da seguinte questão: como a operabilidade do Programa do governo federal Habite Seguro facilita o acesso de seus beneficiários às informações? Nesse sentido, o objetivo principal desta pesquisa empírica consiste em analisar a operabilidade do Programa Habite Seguro e o acesso de seus beneficiários às informações na sua implementação. Para atingir esse propósito, a pesquisa tem por objetivos específicos: (1) revisar a legislação e literatura recente aplicadas ao Governo



Digital; (2) identificar os instrumentos de acesso à informação e publicidade dos serviços na implementação do Habite Seguro; (3) levantar dados sobre a execução do Programa e quais são os meios que podem contribuir com a otimização do serviço ofertado aos seus beneficiários.

A motivação para a realização dessa pesquisa ocorre em função de não ter sido evidenciada pesquisa sobre a implementação do Programa Habite Seguro quando foram consultadas as bases dos periódicos *Web of Science* e *Scopus*, por consistirem em renomadas plataformas multidisciplinares de artigos científicos. Assim, denota-se a originalidade deste artigo, por ser o primeiro trabalho a envolver a relação investigada, bem como a relevância social e atualidade da pesquisa para o contexto acadêmico contemporâneo, na medida em que poderá nortear os profissionais da segurança pública no processo de adesão ao Programa, de acordo com os regulamentos, além de contribuir para o debate acerca da desburocratização e simplificação da prestação de serviços públicos, inclusive por meio digital, tão presente no cotidiano administrativo brasileiro.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2 apontam-se as bases conceituais sobre o tema. Posteriormente, na seção 3, descrevem-se os procedimentos metodológicos. Os resultados obtidos são ilustrados na seção 4. Por fim, na seção 5, são registradas as considerações finais do estudo.



DESBUROCRATIZAÇÃO POR MEIO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Conforme exposto por Max Weber (2012, p. 145), grande teórico da burocracia:

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor como para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas.



Com o passar do tempo, o termo burocracia ganhou uma conotação negativa, relacionada principalmente ao que Robert Merton (apud SECCHI, 2009) define como “disfunções” da burocracia, que nada mais são do que os exageros que geram a ineficiência do sistema. Daí surgiu a ideia de que algo burocrático é ruim, lento e ineficiente. Um dos aspectos de disfunções burocráticas enumerado por Merton é a “arrogância funcional em relação ao público destinatário, em especial no serviço público”, já que em muitos casos “o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços” (apud SECCHI, 2009, p. 7).

Nesse sentido, uma pesquisa realizada em âmbito nacional no ano de 2017 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) junto à IPSOS *Public Affairs* demonstrou que 84% da população considera o Brasil um país burocrático e apenas 9% o avaliam como pouco burocrático. Conforme esse levantamento, 75% das pessoas acreditam que o excesso de burocracia pode ser prejudicial e um mecanismo de estímulo à corrupção, 78% consideram que os entraves dificultam o desenvolvimento do país e 77%, a compra de bens (FIESP, 2017). Na Pesquisa, o termo burocracia foi considerado como “aqueles procedimentos para acesso aos serviços públicos e resolução de problemas cotidianos”; 65% dos entrevistados não concordaram que o combate à burocracia deve ser uma prioridade e somente 36% consideraram que o governo tem sido capaz de efetivar políticas de desburocratização (FIESP, 2017).

A desburocratização consiste no processo de otimização do aparelho burocrático, tornando-o mais simples e ágil e pode ocorrer a partir do processo de transformação digital dos serviços prestados por órgãos e entidades públicas, de modo a universalizar o acesso à informação, com redução dos custos envolvidos para o Estado e para os cidadãos (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022e), conforme citado no levantamento do Tribunal de Contas da União:

[...] desde o início de 2019, o Governo Federal tem adotado medidas para acelerar o processo de transformação digital dos serviços



prestados por órgãos e entidades públicos, o que levou a um aumento significativo de serviços transformados digitalmente. Segundo dados do Portal Gov.br, coletados em 6/4/2022, aproximadamente 74% dos serviços prestados pelo Governo Federal já haviam sido totalmente digitalizados (BRASIL, 2022e).

A esse respeito, Canedo, Tives e Cerqueira (2020) salientam que o Portal de Serviços do Governo Federal é um canal único e integrado de prestação de informações que, além de proporcionar praticidade e agilidade para cidadãos e empresários, oferta serviços digitais que podem reduzir o custo para governo em até 97%. De fato, há estudos que demonstram que o “custo do atendimento presencial costuma ser maior que o atendimento on-line e isso indica que a implantação de serviços digitais pode resultar em uma grande economia ao poder público” (BROGNOLI e FERENHOF, 2020, p. 2).

Assim, a transformação digital se constitui em um “instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil” (ABRUCIO, 2007, p. 82) e um dos benefícios da desburocratização dela decorrente é a redução de custos, na medida em que se diminuem os deslocamentos, bem como o tempo de espera nas filas, possíveis impressões de certidões e endossos de documentos pelo próprio poder público (CANEDO, TIVES e CERQUEIRA, 2020).



Para Barros Júnior, Santa Rita e Silva (2022, p. 47), essa realidade brasileira necessita de uma estruturação cada vez maior de serviços digitais, cujo aprimoramento demanda uma maturidade da relação entre governo e sociedade até em termos legais, como barreiras, para um avanço da participação ativa dos cidadãos. Assertivamente, Maia e Correa (2022) destacam que o desenho e implementação de políticas públicas de *e-government* não é rápido e nem tão simples. Prioritariamente, esse processo deve ter o cidadão no epicentro de atenção, exigindo-se um prévio e cauteloso exame de variáveis, como o nível de recursos disponíveis, a habilidade da população para fazer uso das TIC's, a vontade política e a legislação vigente.

Em 2021, a desburocratização passou a ser um dos princípios e diretrizes da Lei 14.129, conhecida como lei do governo digital (BRASIL, 2021b), que visa promover maior eficiência da Administração Pública, por meio da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão, a partir da adequação da prestação de serviços públicos nos meios digitais. Esta lei veio para formar um novo marco jurídico com aplicação direta à administração pública e possui grande relevância social, pois almeja tornar as políticas públicas mais eficientes e econômicas a partir do uso de tecnologias.

Um dos pontos mais importantes dessa política é a preferência da prestação de serviço público através do autosserviço. Nele, o acesso pelo cidadão ao serviço se dá por meio digital, sem necessidade de mediação humana, na medida em que a prestação



digital dos serviços públicos deve ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial (BRASIL, 2021b).

Muito além da digitalização, que representa a transição dos serviços analógicos para os digitais, na transformação digital almeja-se o redesenho dos serviços públicos desde o início para atender às necessidades dos usuários em constante mudança (CANEDO, TIVES e CERQUEIRA, 2020), passando-se a pensar mais na relação com o cidadão, na simplicidade, acessibilidade e eficiência nos serviços disponibilizados por meio das tecnologias digitais, facilitando a vida das pessoas em suas interações com o Estado (BRASIL, 2022e; BROGNOLI e FERENHOF, 2020).

Por sua vez, a Lei 13.726/2018 busca racionalizar atos e procedimentos administrativos de todos os Poderes dos entes federativos, mediante a supressão ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, além de instituir o Selo de Desburocratização e Simplificação, para reconhecer e estimular boas práticas que simplifiquem o funcionamento da Administração Pública e que melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos (BRASIL, 2018a).

Portanto, o Brasil conta com importantes iniciativas legislativas para a desburocratização, simplificação do acesso e garantia da qualidade dos serviços públicos ofertados, amparadas



pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), que elenca em seu artigo 37 a Publicidade e a Eficiência como princípios básicos e norteadores da Administração Pública, sendo este último acrescentado pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.

Diante do exposto, este artigo se propõe a analisar os procedimentos de operabilidade adotados na implementação do Programa Habite Seguro, principalmente diante das premissas do governo digital, segundo as normas da Lei 13.726, de 8 de outubro de 2018, e da Lei 14.129, de 29 de março de 2021.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa descritiva, por meio de estudo de caso, visando identificar os procedimentos adotados na operabilidade do Programa do governo federal “Habite Seguro”.

A metodologia da pesquisa caracterizou-se por uma abordagem indutiva e qualitativa, que, para Creswell (2007, p. 186-187), exige do investigador uma experiência sustentada e intensa com os participantes, pois ele “filtra os dados através de uma lente pessoal situada em um momento sociopolítico e histórico específico”.

Quanto ao método, foi utilizado o levantamento bibliográfico e documental. A princípio, visando tomar ciência e adquirir familiaridade sobre a problemática estudada, foram observadas reportagens nos *sites* da imprensa nacional



(FINANCEONE, 2022), no *site* especializado Reclame Aqui (2022), no *site* oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública e no *site* oficial da Caixa Econômica Federal (2022) a respeito do tema.

Em seguida, houve a coleta de dados quantitativos do Anuário de Segurança Pública 2021 e também do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que atendeu ao pedido de acesso à “Informação nº 79/2022/SIC-SENASP/SENASP” por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJSP, 2022); para tanto, utilizou-se como janela temporal os dados emitidos entre o início do Programa, em novembro de 2021, a março de 2022.

Com as informações coletadas, seguiu-se à terceira etapa: a análise dos dados e confecção de gráficos, por meio do *Microsoft Office Excel* e do aplicativo *Lucidchart*. Para melhor interpretação, foi utilizada a análise de conteúdo que é composta por um conjunto de técnicas de análise que se aplicam a conteúdos diversificados (BARDIN, 2016).



ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Programa Habite Seguro: operabilidade, público-alvo e concessão de subvenção econômica

A execução de políticas públicas para fomentar o acesso à moradia de profissionais de segurança pública está prevista na Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), segundo a qual os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) devem ser aplicados

em programas habitacionais que beneficiem esses profissionais, no importe correspondente de 10% a 15% dos recursos obtidos anualmente (BRASIL, 2018b).

O Habite Seguro é uma ação governamental implementada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para esse fim, na qual o *gestor do programa* é uma unidade organizacional pertencente à estrutura desta Pasta, responsável pela política de valorização e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública. Em outubro de 2021, por meio da Portaria MJSP 472/2021, foram estabelecidas normas complementares ao Programa, como as regras para enquadramento dos beneficiários, tipos de imóveis que podem ser adquiridos, os documentos necessários e a tarifa de contratação do financiamento (BRASIL, 2021b).

Além do gestor, a Lei 14.312/2022 previu outros quatro atores relevantes na execução do Programa Habite Seguro (BRASIL, 2022c):

- a) *Gestor dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública*, que também é uma unidade organizacional pertencente ao MJSP, sendo responsável pela gestão dos recursos orçamentários do FNSP no âmbito do Programa;
- b) *Agente operador*, a instituição financeira oficial, responsável pela gestão operacional do Programa e dos recursos orçamentários destinados à concessão da subvenção econômica. A Caixa Econômica Federal exerce esta função, ou seja, é quem aprova as linhas de crédito para os beneficiários;
- c) *Agente financeiro*, as cooperativas de crédito ou outras instituições financeiras, quando habilitadas pelo agente



operador, é responsável pela adoção de mecanismos e de procedimentos necessários à execução das ações abrangidas pelo Programa, relativas à contratação das operações de crédito imobiliário com seus beneficiários;

d) *Beneficiários*, os profissionais de segurança pública tomadores do crédito imobiliário, ativos ou inativos, seja da reserva remunerada, reformados ou aposentados: policiais integrantes da polícia federal, da polícia rodoviária federal, das polícias civis, das polícias penais e das polícias militares; agentes penitenciários, peritos e papiloscopistas integrantes dos institutos oficiais de criminalística, de medicina legal e de identificação; integrantes das guardas municipais, observado o disposto na Lei 13.022/2014; agentes socioeducativos concursados; agentes de trânsito concursados; e policiais legislativos. Por força do § 1º do art. 2º desta Lei, os dependentes e os cônjuges dos beneficiários falecidos em razão do exercício do cargo poderão usufruir das mesmas condições aplicáveis aos profissionais da segurança pública.



Não diferente de outros programas habitacionais, a lei do Habite Seguro prevê a concessão de subvenção econômica, a ser financiada com recursos orçamentários do FNSP. Entretanto, ao mesmo tempo em que possibilita a concessão de recursos a título de subvenção econômica para a Caixa Econômica Federal em benefício dos profissionais alcançados pelo Programa, ela também traz uma série de condicionantes para o seu recebimento (BRASIL, 2022c).

Essa concessão fica limitada à disponibilidade orçamentária e financeira consignada ao Habite Seguro em ação orçamentária específica do FNSP, devendo ser utilizada para subsidiar tão somente parte do valor do imóvel e pagamento da parcela da

tarifa para contratação do financiamento, até o limite previsto em regulamento. Ela atenderá aos critérios da remuneração do beneficiário e do valor do imóvel a ser financiado (BRASIL, 2022c).

Apesar das restrições legais impostas, é possível a cumulação da subvenção econômica do Habite Seguro com outros subsídios concedidos por programas habitacionais previstos em lei de qualquer ente federativo (BRASIL, 2022c).

Outro ponto importante é que, na hipótese de emprego dos recursos orçamentários em desacordo com o estabelecido na lei em comento, atestado pelo seu gestor, os beneficiários ficarão obrigados a devolver o montante correspondente à subvenção concedida, acrescido de atualização monetária à taxa do Selic, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na legislação aos responsáveis (BRASIL, 2022c).

O Quadro da Figura 1 compõe a Cartilha do Programa Habite Seguro (BRASIL, 2022d) e demonstra melhor a classificação da subvenção econômica por grupos, considerando a renda mensal bruta individual do profissional:



Figura 1. Classificação da subvenção econômica por grupos

Grupo	Renda mínima R\$	Renda máxima R\$	Subvenção - entrada até R\$	Subvenção - tarifa* até R\$
I	0	3.000	12.000	1.250
II	3.001	4.000	10.000	2.000
III	4.001	5.000	8.000	2.100
IV	5.001	7.000	6.000	2.100

* A subvenção da tarifa: é concedida no ato da contratação, não subsidiando a tarifa inicial que ocorre durante a avaliação da proposta de crédito imobiliário, exemplo:

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Este é um dos maiores atrativos aos beneficiários e, consequentemente, um dos pontos mais questionados pela falta de clareza e facilidade de acesso às informações quanto a sua obtenção. Isso porque não é possível realizar a simulação do crédito por meio do *site* oficial da Caixa Econômica Federal (agente operador), ao contrário do que ocorre com outros programas habitacionais vigentes, ficando o profissional interessado obrigado a “procurar” um agente financeiro, conforme se verifica na Figura 2:

**Figura 2.** Captura de tela de informação constante do site da CEF

Simulação

Para fazer uma simulação personalizada e saber o valor estimado da prestação de acordo com o prazo e tabela de amortização de sua escolha, procure um Correspondente CAIXA Aqui ou uma agência da CAIXA.

Clique aqui e localize o ponto de atendimento mais próximo de você.

Fonte: *Site* oficial da Caixa Econômica Federal

A partir desta constatação, analisa-se essa particularidade do Programa Habite Seguro diante das normas brasileiras que versam sobre desburocratização de serviços.

Primeiras impressões sobre a operabilidade do Programa Habite Seguro diante do Governo Digital

No intuito de elucidar as dúvidas mais comuns desse novo programa habitacional, o MJSP listou as principais perguntas e respostas sobre ele em uma Cartilha (BRASIL, 2022d). Tal medida atende ao previsto no art. 4º, inciso I, da Lei do Habite Seguro, que reconhece a importância do controle social ao estabelecer a transparência como uma das diretrizes do Programa, seja em relação à execução física e orçamentária ou quanto à *participação* dos agentes envolvidos e dos beneficiários no Programa. Nesse sentido, o MJSP, na qualidade de gestor desta política, deve assegurar a transparência e a publicidade conferidas aos dados e às informações do Programa (BRASIL, 2022c).

Porém, nem todas as informações sobre financiamento ou construção de imóveis realizadas pelo Programa Habite Seguro estão disponibilizadas no *site* oficial do MJSP, conforme estabelecido no § 3º do art. 8º da Lei 12.527/2011, no que diz respeito à transparência ativa, a exemplo do perfil do beneficiário e do valor gasto com subvenções, a fim de garantir a publicidade dessas informações públicas.

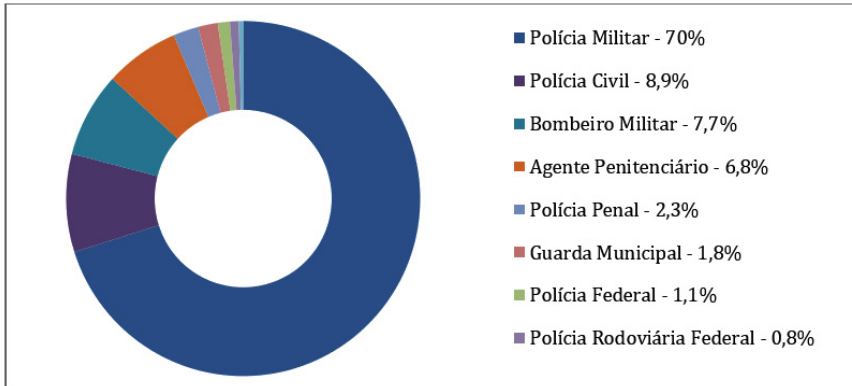


De todo modo, é importante destacar que o MJSP cumpre com os prazos da transparência passiva, pois, para subsidiar esta pesquisa, foi necessário solicitar informações do órgão por meio do Sistema e-Sic, tendo ele prontamente atendido ao pedido.

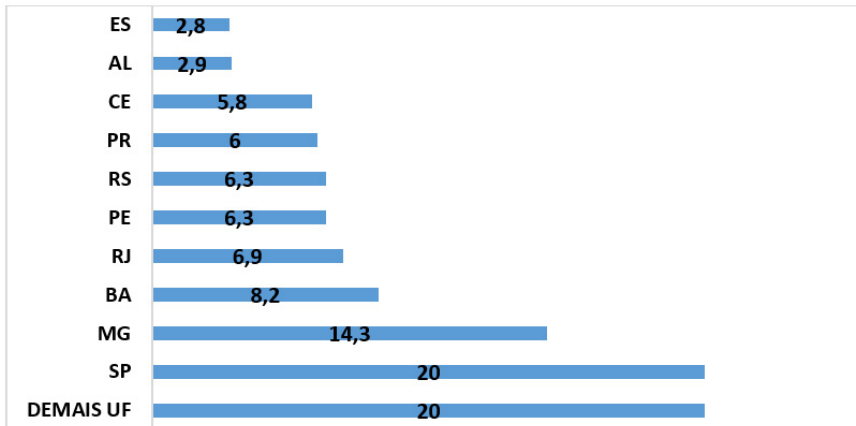
A partir da informação coletada do MJSP, observou-se que, nos quatro primeiros meses de execução do Programa, foram firmados 1.530 contratos de financiamento (MJSP, 2022a), número relativamente baixo ao se considerar que, segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021), em 2021, existiam mais de 686 mil profissionais de segurança pública no Brasil (e este número não incluiu os guardas municipais e os profissionais da reserva). Além disso, a maioria desses profissionais recebe baixos salários, tendo em vista que 44,1% dos policiais militares, civis e bombeiros auferiam menos de R\$ 5.686,00 de salário bruto em 2021, ficando dentro do critério da remuneração para obter o crédito especial.

Os gráficos 1 e 2 apresentam a proporção de contratos firmados por categoria profissional e por Unidade Federativa, considerando os contratos firmados de janeiro a março do ano de 2022 (BRASIL, 2022b):



Gráfico 1 - Proporção de contratos firmados

Fonte: Elaborado pelas autoras com informações do MJSP

Gráfico 2 - Proporção de Contratos por Unidade Federativa

Fonte: Elaborado pelas autoras com informações do MJSP

Verificou-se, ainda, que desde o início do Programa, até o fim de março de 2022, foi concedido o valor de R\$602.366.185,70

(seiscentos e dois milhões, trezentos e sessenta e seis mil, cento e oitenta e cinco reais e setenta centavos) de crédito para financiamento de imóveis, sendo repassada ainda a quantia de R\$16.334.900,00 (dezesesseis milhões, trezentos e trinta e quatro mil e novecentos reais) a título de subvenção econômica/ subsídio (BRASIL, 2022b).

Contudo, os entraves na operabilidade do Habite Seguro e o excesso de burocracia são umas das maiores insatisfações dos seus beneficiários, que também podem ser constatadas nos comentários de notícias sobre o Programa veiculadas na mídia (SILVA, 2022; MELLO, 2022) e, até mesmo, em *sites* especializados como o Reclame Aqui (2022), conforme reclamações formalizadas sobre falhas na operação do Programa, sobretudo em relação à CEF:



Gostaria de entender que tanta burocracia é essa. Não imaginei que um programa que destinado para ajudar o policial na aquisição do seu primeiro imóvel, seria algo praticamente inacessível. (ID: 139990633)

Na teoria o programa habitacional está vigente, entretanto, o banco que é agente operador não consegue operacionalizar o lançamento do financiamento no sistema de informações usado pela instituição, ficando o cliente em condições nada confortáveis. (ID: 133238697)

Em síntese, a operacionalização do programa Habite seguro não está sendo efetiva, ocorre muita demora e erro no sistema que não

possibilita o andamento do processo de financiamento. O que é lamentável uma vez que a Caixa Econômica Federal detém o monopólio atual do programa. (ID: 133759119)

Como demonstrado por Canedo, Tives e Cerqueira (2020) em seu estudo, apesar da Administração Pública Federal possuir iniciativas voltadas para a digitalização dos serviços públicos, muito ainda precisa ser feito para atingir um nível aceitável de satisfação e atender às necessidades do cidadão brasileiro.

A Figura 03 apresenta a operabilidade do Programa Habite Seguro, como constatada pela pesquisa. Ela mostra, de forma simplificada, as etapas do processo de adesão ao programa pelos beneficiários desta política pública. A ilustração indica que o profissional de segurança pública que tiver interesse em aderir ao programa somente pode realizar a simulação de crédito (Etapa 1) por meio de contato direto com uma das agências da Caixa ou por intermédio de seus correspondentes bancários (CEF, 2022). Contudo, em relação a outros tipos programas e linhas de crédito imobiliário, é possível simular o crédito diretamente no *site* da CEF, na aba “Simulador Habitacional”.



Figura 3. Etapas da operabilidade do Programa Habite Seguro

Fonte: Elaborada pelas autoras, com dados da pesquisa.

Dessa forma, denota-se que a CEF preferiu operacionalizar o programa tão somente com os burocratas “a nível de rua”, assim considerados os trabalhadores que interagem com o público e têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou a distribuição de sanções públicas (LIPSKY, 2019). No caso em análise, esses burocratas são os funcionários da instituição e/ou seus correspondentes bancários.

Tal procedimento vai de encontro à legislação acima referenciada sobre a desburocratização e simplificação da prestação de serviços públicos, pois, assim agindo, o agente operador promove uma formalidade desnecessária ou superposta para acesso a essa política pública, uma vez que, se o beneficiário simulasse o crédito pelo autosserviço, ele já saberia, por exemplo, quanto seria o valor da entrada e da subvenção



econômica, conforme a sua renda, o que já facilitaria até mesmo o atendimento presencial pelos burocratas, se o profissional decidisse aderir ao Programa.

Apesar de o MJSP ter disponibilizado uma Cartilha, esta não supre de forma eficiente o acesso dos beneficiários às informações do Programa, notadamente, quanto aos requisitos para concessão da subvenção econômica. Assim sendo, a operabilidade do Programa merece ser melhorada, visto que o simples fato de não possibilitar aos beneficiários a realização de simulação pelo *site* oficial da CEF se configura como um excesso de burocracia não observada em outros programas habitacionais, a exemplo do Programa Casa Verde e Amarela.

No estágio de transformação digital em que se encontra o Brasil, é de suma importância “redesenhar as estruturas das organizações governamentais, no que diz respeito a processos e procedimentos, para intensificar a utilização das TIC e aprimorar a relação com os demais atores sociais” (BROGNOLI e FERENHOF, 2020, p. 6) e no caso em estudo, não pode ser diferente. Contudo, o “alvo do governo não devem ser de todo as TIC’s mas antes, o seu uso combinado com mudanças organizacionais e novas competências do *apparatus administrativo*” (MAIA e CORREA, 2022, p. 199).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Habite Seguro representa um importante instrumento para realização do sonho da casa própria de muitos brasileiros. Para atingir o objetivo principal deste trabalho, foi realizado um estudo sobre a desburocratização de serviços públicos por meio da transformação digital, seguindo-se de uma análise da literatura recente e legislação que regulamenta o Programa Habite Seguro.

A partir das análises realizadas nesta pesquisa, recomenda-se que, na execução dessa política pública, o acesso à informação e simulação de crédito seja amplo e o menos oneroso possível, a fim de que não dificulte, tampouco inviabilize a sua adesão. Assim agindo, a CEF observa um dos princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, previsto no art. 3º da Lei 14.129/2018: a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis.

Deve-se ainda considerar que, mesmo quando acessíveis, as regras do Programa Habite Seguro, em seu conjunto, podem ser de difícil compreensão para alguns beneficiários que não tenham experiência anterior com financiamento bancário. Sendo assim, é recomendável disponibilizar também a opção de atendimento presencial.



Diante do monopólio da instituição burocrática Caixa Econômica Federal para operacionalizar o Programa, é preciso que também envide esforços para disponibilização da estrutura tecnológica adequada para simplificação da prestação do serviço e atendimento mais célere ao público-alvo do Programa Habite Seguro. O MJSP e CEF podem realizar o aprimoramento do Habite Seguro, definindo novas estratégias e ações para desburocratização e simplificação da prestação do serviço, a exemplo do suporte institucional tecnológico necessário para realização da simulação de crédito pelo autosserviço, visando maior eficiência e melhoria na qualidade e, conseqüentemente, elevação da satisfação dos beneficiários e da credibilidade do Programa Habite Seguro.

Ainda que não tenha sido um de seus objetivos explícitos, entende-se que o estudo contribui para literatura de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no campo do *e-government*, proposta por Souza, Batista e Helal (2022). Os autores demonstraram que, apesar do direito brasileiro, tanto constitucional, como infraconstitucional, disponibilizar uma série de mecanismos que favoreceram a desburocratização e simplificação na prestação de serviços público, as organizações ainda carecem de mudanças em seu aparato administrativo para operacionalizar políticas públicas com foco na transformação digital.

Por meio das reflexões obtidas neste artigo, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas adicionais, que analisem a implementação do Programa Habite Seguro pela percepção dos



beneficiários, considerando as colocações ora apresentadas sobre a desburocratização e simplificação do serviço, principalmente acerca do acesso a informações do programa e do autosserviço da simulação do crédito. Outra agenda de pesquisa sugerida é a atuação dos burocratas de nível de rua que atuam na implementação do programa, cujo trabalho é diretamente influenciado pelas ferramentas de transformação digital propostas neste estudo.

A presente pesquisa não tem a intenção de servir de forma generalista. Pesquisas futuras são essenciais para avaliar a efetividade dessa política pública e assim possibilitar seu aprimoramento nos mais diversos aspectos.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 1967-2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS JÚNIOR, Jairo Menezes de; SANTA RITA, Luciana Peixoto; SILVA, Wesley Vieira da. Transformação Digital na Administração Pública Brasileira: Uma Revisão Sistemática de Literatura. **Rev. FSA**, Teresina, v. 19, n. 5, p. 45-64, mai. 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.793, de 13 de setembro de 2021.** Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10793.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).** Ciclo 2022- 2026. Brasília, 2022.

BRASIL. **Informação nº 79/2022/SIC-SENASP/SENASP.** Processo: 08198.008793/2022-71. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo>. Acesso em: 07 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13726.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 29 jul. 2022

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.312, de 14 de março de 2022.** Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14312.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.



BRASIL. **Portaria MJSP nº 472, de 26 de outubro de 2021.** Dispõe sobre as normas complementares relativas ao Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Ed. 203, Seção 1, p. 82, 2021.

BRASIL. **Programa Habite Seguro.** Brasília: Imprensa Nacional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habite-seguro/cartilha-doprograma/2022_03_23-cartilha-habite-seguro.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2004/2022.** Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 31/8/2022. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2004-34/22-P.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. **Revista Navus**, Florianópolis, v. 10, p. 01-11, jan./dez., 2020.

CANEDO, Edna Dias; TIVES, Heloíse Acco; CERQUEIRA, Anderson Jefferson. Citizen's Perception of Public Services Digitization and Automation. ICEIS 2020 – Proceedings of the 22nd International Conference on Enterprise **Information Systems**, vol. 2, p. 754-761, 2020.

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habite Seguro.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/habite-seguro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 21 mai. 2022.

COSTA, Arthur Trindade M. Programa Habite Seguro é proposta demagógica. **Fonte Segura.** 27 set. 2021. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Ed_106_Tema_da_semana_Programa_Habite_Seguro_e_proposta_demagogica.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.



CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Pulso Brasil Fiesp/Ciesp-Burocracia**, 2017. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/pulsos/attachment/pulso_burocracia_versao-3/. Acesso em: 29 jul. 2022.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2021. São Paulo: FBSP, Ano 15, 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MAIA, Tânia Sofia Vieira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. E-government e sociedade digital. **Synesis (ISSN 1984-6754)**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 184–206, 2022. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/synesis/article/view/2119>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MELLO, Igor. Com verba atual, programa de casas levará 27 anos para atender policiais. **Uol**. 18 set. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/18/com-verba-atualprograma-de-casas-levara-27-anos-para-atender-policiais.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 21 abr. 2022.

PORTELA, Michelle. Relator pede liberação de policiais com nome sujo para financiar casa própria. **Correio Braziliense**, 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2022/02/4982691-relator-pede-liberacao-de-policiais-com-nome-sujo-para-financiar-casa-propria.html>. Acesso em: 20 mar. 2022.



RECLAME AQUI. **Programa Habite Seguro**. Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/busca/?q=programa%20habite%20seguro>. Acesso em: 21 mai. 2022.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 347-69, mar./abr, 2009.

SILVA, Tamires. Confira as respostas para as principais dúvidas sobre o programa Habite Seguro! **FinanceOne**, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://financeone.com.br/habite-seguro-perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SOUZA, Jéssica Rani Ferreira de. BATISTA, Leonardo Ferreira. HELAL, Diogo Henrique. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**. Volume 37, Número 2, Maio/Agosto, 2022.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.



CAPÍTULO 7

O DOLO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**Angélica Maria da Silva Mendes
Mariana Vasconsellos Leão
Ana Carolina Beltrão Peixoto**

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da formação social, econômica e política do Brasil que a corrupção e a conduta imoral dos políticos e administradores brasileiros se apresentam como um fato inexoravelmente imutável e intrinsecamente cultural.

Visando combater esses atos, o legislador brasileiro elaborou uma série de mecanismos legais e supralegais que busquem responsabilizar o agente administrativo imoral, responsabilizado inicialmente na esfera penal, cível e administrativa e por fim, decorrente da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92).

Neste ínterim, o presente artigo tem o intento de compreender como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) pode servir de instrumento sancionador e de combate ao terceiro e/ou agente ímprobo, atenuando as sanções aplicadas aos agentes e garantindo a restituição ao patrimônio público aos danos sofridos.



Igualmente, tem-se como objetivos específicos: refletir o conceito de improbidade administrativa e no que ela consiste; identificar as espécies de improbidade administrativa, e; explicar os mecanismos processuais decorrendo em sanção judicial.

Como resultados esperados, a presente produção acadêmica tem o intento de contribuir para o fortalecimento de pesquisa no campo do Direito, especificamente, buscando permitir que haja uma discussão maior acerca das controvérsias existentes em relação à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) tem como finalidade atenuar sanções aplicadas aos agentes e garantir a restituição ao patrimônio público aos danos sofridos.

DISCUSSÃO TEÓRICA

A resposta criminal tradicional por si só não consegue corresponder à real complexidade que permeia a improbidade administrativa. As práticas de improbidade administrativa têm formas dinâmicas e meios de uso que são cada vez mais modernos, e aptos a serem rapidamente substituídos de acordo com o desenvolvimento de novas tecnologias.

Em contraste, a evolução do direito penal e, concomitantemente, do direito administrativo, são inerentemente lentas, como resultado do fato de representar um verdadeiro substrato da estabilidade jurídica nas relações sociais.

Dessa forma, é inevitável que o ímprobo esteja sempre um passo atrás desta espécie de ilicitude, especialmente por que



no caso da improbidade administrativa, independentemente da espécie, não é tipificado como crime, haja vista que não existe documento normativo de lei que estabeleça sua natureza penal.

Por isso, a doutrina comenta a necessidade de serem modernizadas a abordagem do enfrentamento a improbidade administrativa, de modo a avançar em outras alternativas e diversificar as ferramentas para o seu enfrentamento, uma vez que a improbidade administrativa que, apesar de ser um ato ilícito, é considerada uma conduta de natureza cível.

Sobre essa questão, Mello (2015, p. 291) argumenta que a acusação e a punição da abordagem criminal tradicional não são suficientes, é necessário convergir esforços multidisciplinares que atuem em sua dinâmica, causas estruturais e fatores de risco, acrescentando a promoção da conduta ética esfera pública.

Em um posicionamento bastante semelhante ao de Mello (2015), os autores Neves e Oliveira (2017, p. 69) afirmam que, para combater efetivamente a improbidade administrativa é necessário ter uma perspectiva mais holística sobre as medidas anticorrupção, incluindo a promoção de uma cultura de integridade nas organizações públicas.

Além disso, mais especificamente, Di Pietro (2018, p. 97) explica haver boas razões para acreditar que os programas de compliance são uma solução mais eficaz para prevenir a prática de atos ilícitos em comparação com alternativas puramente criminosas.



Destarte, com o intento decorrendo em sanção judicial uma breve explanação sobre improbidade administrativa. de identificar os mecanismos processuais por improbidade administrativa, realizar-se-ão o conceito e as espécies de dolo e de

Conceito e espécies de dolo

Conceito de dolo

O dolo pode ser definido como a vontade livre e consciente de praticar a conduta criminosa descrita na lei, isto é, é a intenção do agente em deliberadamente praticar uma conduta criminosa ou ilícita. Para Guilherme de Souza Nucci (2006), o dolo pode ser definido como “a vontade consciente de realizar a conduta típica”.



Espécies de dolo: dolo direto e indireto

a) direto ou determinado: é o tipo de dolo onde o agente se utiliza de todos os meios necessários com o intento de obter a produção de um resultado típico, por exemplo:

Art. 18 - Diz-se o crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Crime doloso (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

b) indireto ou indeterminado: é o tipo de dolo no qual o agente não quer a produção do resultado típico, mas, mesmo, prevendo a possibilidade sua ocorrência, assume o risco de causa-lo, por exemplo:

Art. 18 - Diz-se o crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)]

Crime culposo (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

ii - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Cabe ainda destacar que o dolo indireto, subdivide-se em dolo alternativo e dolo eventual.

- dolo alternativo: é o tipo de dolo em que o agente prevê a produção de mais de um resultado típico, sendo um resultado típico mais grave que o outro. Apesar de o agente não querer a produção do resultado mais gravoso, assume o risco de eventualmente de produzi-lo, por exemplo: matar ou ferir alguém (Art. 121, Código Penal);

- dolo eventual: é o tipo de dolo em que o agente não quer a produção do resultado típico, mas o aceita ou age de maneira que a sua produção seja concretizada. Apesar de o agente não querer a produção do resultado típico, assume o risco de produzi-lo, causando lesão à bem jurídico protegido pela norma, por exemplo: rachas de trânsito (Art. 306, Código de Trânsito Brasileiro).



Improbidade Administrativa: conceito, espécies e sujeitos

Conceito

A Constituição Federal de 1988 tem como um dos princípios da administração pública o ideal de moralidade administrativa visando a atuação moral de seus servidores, relacionando-a com o dever de probidade, ética e honestidade d agente público.

O princípio de moralidade administrativa, além de ter sido incluída no texto constitucional, também compõe a Lei nº 8429/92, que ao apontar os sujeitos do ato de improbidade administrativa, definiu também as espécies e os atos que serão considerados improbidade e quais as sanções para esta ilicitude (BRASIL, 2018).

A jurista brasileira Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) compara o conceito de moralidade com o conceito de probidade, dado que, apesar da lei e a jurisprudência brasileira fazerem distinção entre as duas, ambas significam praticamente a mesma coisa. Logo, quando se fala em improbidade como sendo ato ilícito ou uma infração sancionada pelo ordenamento jurídico pátrio, possível afirmar existe uma sinonímia entre este conceito e o conceito de imoralidade.

Entretanto, o conceito de probidade é mais amplo que o conceito de imoralidade, uma vez que abrange ainda os conceitos de desonestidade e de ilegalidade. Isto é, o conceito de improbidade inclui em sua significação os atos que contrastam as leis, regulamentos ou outros atos normativos (BRASIL, 2016).



Espécies

Na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92), foram estabelecidos quatro tipos de atos considerados como de improbidade administrativa:

a) os que importam enriquecimento ilícito;

O Art. 6º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) define como improbidade administrativa os atos que importam enriquecimento ilícito qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida auferida por agente público em razão do exercício de cargo, mandato, função ou emprego.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

b) os que causam prejuízo ao erário;

O Art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) define como improbidade administrativa os atos que causam lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, de agente público que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades abrangidas pela Lei. Deste modo, não existe vantagem patrimonial para o agente público, mas existe prejuízo para a administração pública.



Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei [...].

c) os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário;

Os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário foi incluído como um tipo de ato de improbidade por meio da Lei Complementar 157/2016. Essa lei considera ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário de que venham resultar em carga tributária de ISS inferior a 2%.

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (Produção de efeito)

d) os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O Art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) define como improbidade administrativa os que



atentam contra os princípios da Administração Pública. Assim, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Deste modo, há improbidade administrativa quando o sujeito ativo não respeita os princípios impostos pela administração pública.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições [...].

Sujeitos

Os atores da improbidade administrativa se subdividem em dois: sujeito ativo e sujeito passivo.

a) Sujeito passivo

Para o Art. 1º da Lei 8.429/1992, o sujeito passivo dos atos de improbidade administrativa são todas as entidades que podem sofrer por atos dessa natureza, ou seja, que possam ser atingidas por atos de enriquecimento ilícito, os atos que causem prejuízo ao erário, os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atos que atentem contra os princípios da administração.

Art. 1º [...] administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios,



de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual [...]

Parágrafo único. [...] entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.



b) Sujeito ativo

Com base no Art. 1º da Lei 8.429/1992, o sujeito ativo é representado pelas pessoas que podem praticar os atos de improbidade administrativa e, por consequência, sofrer as devidas sanções previstas na Lei 8.429/1992. Com base na referida lei existe dois tipos de sujeitos ativos dos atos de improbidade, saber:

- agentes públicos;
- terceiros que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.

Assim, podemos inferir a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) possibilita a aplicação de sanções a pessoas que não sejam agentes públicos. Entretanto, a possibilidade de sanção isolada a terceiro é vetada pela Lei 8.429/1992.

Mecanismos processuais que decorrem em sanção judicial por improbidade administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) levou à extensão subjetiva da responsabilidade por atos de improbidade administrativa, tendo como o agente público. No entanto, além da questão dos temas potencialmente sancionados, essa lei, em termos práticos, representa um aprimoramento da ação sancionadora da administração pública, de modo a alcançar maior efetividade nas medidas de prevenção, acusação e punição à improbidade administrativa.

Em território brasileiro, os canais judiciais tradicionais muitas vezes demoram muito para punir os responsáveis e conseguem recuperar apenas uma pequena parcela dos valores desviados dos fundos públicos (FAZZIO JR, 2016).

Dessa forma, apesar de ter sido aprovada recentemente uma nova versão da Lei de Improbidade Administrativa, a atual Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) materializa uma alternativa através de uma forma célere de investigação, sanção e recuperação de danos, prestigiando a esfera administrativa.



Além disso, represente uma proposta preventiva sobre o problema da improbidade administrativa, envolvendo uma questão que tem a ver com a forma como as relações do mundo corporativo com a administração pública estão configuradas, ou seja, trazendo à tona a questão do compliance corporativo

Segundo Garcia e Alves (2014, p. 111) o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) inaugurou um paradigma nas relações entre empresas e administração pública, que passa a enfatizar a ética e a transparência. Além da integridade, Simão & Vianna (2017, p. 57) avaliar que novas bases foram estabelecidas para incentivar o comportamento colaborativo entre o Estado e os gestores público.

Na mesma linha, Hartmann (2017, p. 183) conclui que a abordagem preventiva da lei, busca criar desincentivos à prática de atos ilegais por parte dos agentes públicos.

Antes da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92), a repressão das práticas corruptas era focada nos agentes públicos, sendo a responsabilidade destes previstos no ponto de vista administrativo disciplinar e criminal. No primeiro caso, há o regime jurídico dos servidores públicos. No segundo caso, os funcionários públicos também estão sujeitos ao Código Penal.

Entretanto, o advento da Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, estes funcionários e/ou agente públicos passaram a responder também a processos na esfera cível pelos danos causados ao erário e que violam os



princípios da administração pública, resultam no enriquecimento ilícito de agentes públicos ou causam prejuízos aos fundos públicos (FILHO, 2018).

Igualmente, em face da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92), cabe destacar que a questão da responsabilidade das pessoas jurídicas depende da responsabilidade subjetiva de um agente público que é o principal sujeito do ato de improbidade, situação em que a pessoa jurídica aparece como terceiro (GOMES, 2012).

Além disso, a responsabilidade por improbidade administrativa depende de uma ação de natureza judicial civil, por iniciativa do Ministério Público ou por provocação do Ministério Público (MARQUES, 2010).

Mattos (2014) acrescentam a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) trata da responsabilidade administrativa e civil pela prática de atos contra a administração pública nacional. Seu surgimento é uma importante inovação no sistema jurídico brasileiro no que diz respeito ao combate aos atos de improbidade.

O surgimento da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) tem sido acompanhado de ampla repercussão na sociedade brasileira. Isso se deve a múltiplas razões, desde as expectativas que cercam sempre as medidas anunciadas nesta área, bem como a descrença dos mais céticos (MAZZA, 2018).



Mesmo assim, duas razões especiais podem ser citadas do ponto de vista mais técnico. A primeira é que, segundo Ribeiro (2017, p. 20), a lei eliminou uma deficiência na legislação brasileira, uma vez que, anteriormente, a abordagem sancionada à improbidade focava na responsabilidade de pessoas físicas, agentes públicos ou indivíduos, mesmo que estivessem agindo em nome de uma pessoa jurídica. A segunda razão está associada ao fato de que o novo marco legal incorporou alguns mecanismos modernizadores para o enfrentamento da improbidade (MORAIS, 2017).

Como aponta Neves e Oliveira (2017, p. 161), a Lei além de conter inovações significativas, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) não nasceu de uma iniciativa inovadora, nem de um impulso espontâneo do legislador brasileiro, pelo contrário, é uma manifestação do reconhecimento do caráter nefasto da improbidade administrativa.



MATERIAIS E MÉTODOS

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, tendo por finalidade descrever características de uma determinada população, fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis que versem sobre o dolo e a improbidade administrativa.

Estratégia

Realizar-se-ão pesquisas de caráter bibliográfico e documental em base de dados como Literatura Científica e Técnica da América Latina e Caribe (LILACS) e na Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO) com o objetivo de revisar a bibliografia existente sobre o tema em destaque na presente produção acadêmica.

CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA

A combinação da responsabilidade administrativa e rigorosa das pessoas jurídicas com o incentivo à implementação de mecanismos de integridade corporativa significa uma nova estratégia que visa prevenir e combater atos de improbidade administrativa.

A abordagem da prevenção deve tentar promover estruturas organizacionais e modalidades de gestão que resultem em um ambiente onde os incentivos ao cumprimento da lei predominam sobre as motivações para não a cumprir, especialmente nas relações entre a administração pública e empresas privadas que representam oportunidades de obtenção de vantagens ilícitas.

Toda essa abordagem, explanada nos parágrafos anteriores, de promover a integridade corporativa empresarial como estratégia preventiva, está inserida nos compromissos multilaterais firmados pelo Brasil no campo da Organizações da Nações Unidas (ONU) e Organizações dos Estados Americanos (OEA), entre outros. Por



essa razão, reflete-se na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92).

Essa perspectiva baseia-se no reconhecimento de que a ação do Estado não é eficaz o suficiente para coibir um fenômeno tão complexo quanto a improbidade, uma vez que engloba múltiplos fatores motivacionais e surge de percepções de oportunidades e benefícios concretos e circunstanciais, que, portanto, se afastam da força persuasiva da possibilidade de consumação punitiva pelo Estado, já que isso é abstrato e perene.

Assim, pois, considera-se que o poder persuasivo não emana unicamente de dentro do Estado. Nesse sentido, códigos de conduta e procedimentos internos de conformidade nas organizações reconfiguram as condições em que os agentes atuam, para que a noção de benefícios, riscos e perdas possa ser alterada diante de uma oportunidade de cometer um ato de improbidade.

Além de aumentar os riscos em comportamentos ímprobos, eles podem ser capazes de associar uma percepção de benefício pessoal com o cumprimento das regras e em agir de forma ética, a fim de equilibrar a percepção intrínseca de obter vantagens particulares em agir de forma ímproba.

Os programas de compliance representam uma transferência de níveis de cuidado com o dever de cumprir as leis dentro das organizações, a fim de fortalecer a natureza vinculante das leis e regulamentos públicos e ampliar seu escopo, constituindo, em si, uma verdadeira tarefa de colaboração com o Estado.



Portanto, para desencorajar a improbidade, deve-se impor uma consequência moral individual negativa causada pelo sentimento de descumprimento, é necessário, em primeiro lugar, atribuir às regras formais um conteúdo ético reconhecido pelos membros da organização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL, Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL, Lei nº 13.105 de março de 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852475 – SP. Direito Administrativo. É imprescritível ação de indenização, imprescritibilidade de ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 08 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2885242ENUME%2E+OU+852475%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z2qa44b>. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo nº 580 de 02 a 13 de abril de 2016. Direito Administrativo. Desnecessidade de lesão ao patrimônio público em ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito. Recurso Especial nº 1.412.214-PR (primeira turma) Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 08 de junho 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/o/?acao=>



pesquisar&livre=E+ADMINISTRATIVA&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDIC O&p=true. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1528102. Ação Civil Pública, Improbidade Administrativa da Lei nº 8.429/92. Juiz amizade íntima com advogado, ofensa aos princípios da Administração Pública. Relator: Min. Herman Benjamin, 02 de maio de 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=63964342&num_registro=201500875459&data=20170512&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo nº 527. Direito Administrativo. Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face de Governador de Estado. Recurso Especial nº 1.216.168-RS. Relator: Min. Humberto Martins, 24 de setembro de 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=%270527%27>. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.067.561. Ação de Improbidade Administrativa, possibilidade de cumulação de pedidos de ressarcimento do dano causado com demais sanções do artigo 12 da Lei nº 8.429/92. Relator: Ministra Eliana Calmon, 05 de fevereiro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4515488&num_registro=200801330639&data=20090227&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.405.748. Processual Civil e Administrativo. Ação de Improbidade Administrativa proposta apenas contra particular, extinção do processo sem resolução do mérito, ausência de agente público no



polo passivo. Relator: Min. Regina Elena Costa, 21 de maio de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=48282451&num_registro=201303229557&data=20150817&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 12 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 31ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora Forense. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão nº 574.521. Competência da Vara da Fazenda Pública para processar e julgar Ação de Improbidade Administrativa. Agravo de Instrumento nº 20110020166731. Relatora: Desembargadora Carmelita Brasil, 21 de março de 2012. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao0DoAcords=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=alse&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=574521. Acesso em 12 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão nº 1155595. Ação de Improbidade Administrativa por conduta violadora de princípios da administração pública, de acordo com o artigo 11 da Lei nº 8.420 de 1992. Terceira Turma Cível. Relator: Desembargador Flávio Rostirola, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao>.



DoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1155595. Acesso em: 24 mar. 2019.

FAZZIO JR, Walter. Improbidade Administrativa. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2018.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 8ª ed. São Paulo-SP: Saraiva, 2014.

GOMES, Fabio Bellote. Elementos do Direito Administrativo, 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. Curso Completo no Novo Código de Processo Civil. 4ª ed. Niterói-RJ: Editora Impetus 2017.

MARQUES, Silvio Antônio. **Improbidade Administrativa:** ação civil e cooperação internacional. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo-SP: Editora Saraiva. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.



MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. volume I. 22ª edição, editora Atlas, 2005.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo-SP: editora Atlas, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Manual de Improbidade Administrativa Direito Material e Processual**. 6ª ed. São Paulo-SP: Editora Método, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal, parte geral/parte especial**, 2º edição revisada, atualizada e ampliada, editora RT, 2006.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 7ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017.



CAPÍTULO 8

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO A EMPREENDEMENTOS INOVADORES: ANÁLISE DO TECNÓVIA E DO CENTELHA EM ALAGOAS SOB A ÓTICA DOS SETORES ESTRATÉGICOS

Bruno Vicente Nunes de Oliveira
Filipe Torres de Melo
Danilo Gomes de Lima
Vanessa Juliana de Mendonça Araújo



INTRODUÇÃO

O Programa TECNÓVIA, criado em 2010, é uma iniciativa pioneira do MCTI e da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, o qual se desenvolveu mediante atuação conjunta com entes descentralizados, em grande parte, as Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados (FINEP, 2019, p. 4). O Programa, o qual se encontra na segunda edição, tem por objetivo “ampliar as atividades de inovação e incrementar a competitividade das empresas e da economia do país” (FINEP, 2010, p. 6).

Por conseguinte, o Programa Centelha, instituído por meio da Portaria MCTI/GM nº 4.082, de 10 de agosto de 2018, também é uma Iniciativa do MCTI e da FINEP, no entanto, em parceria com

o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – CONFAP e a Fundação CERTI.

Destarte, o Programa Centelha, que também está em sua segunda edição, tem por finalidade fomentar a cultura do empreendedorismo inovador no país, além de possibilitar a geração “acelerada de novos empreendimentos de base tecnológica alinhados com as vocações de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico dos diferentes estados e regiões do país” (FINEP, 2018, p. 3).

Diante disso, os Programas TECNOVA e Centelha, presentes nos 26 estados e no Distrito Federal, podem ser caracterizados como uma das políticas públicas mais importantes do país para o fomento ao empreendedorismo e à inovação, tendo em vista a criação de empresas inovadoras em todo o território nacional (FINEP, 2018, 2019).

Outrossim, os supracitados Programas oferecem recursos de subvenção econômica – prevista no Art. 19 da Lei de Inovação de 2004, bolsas de apoio técnico, capacitações e assessorias para incentivar empreendedores a transformarem ideias em negócios de sucesso, o que totaliza um investimento global em torno de R\$ 400 milhões (FINEP, 2018, 2019).

Isto posto, mediante a relevância nacional, bem como o impacto positivo para o desenvolvimento tecnológico regional e local, além de aspectos metodológicos robustos, é



que se priorizou, no âmbito deste artigo, o estudo dos setores estratégicos dos Programas Governamentais de fomento à inovação TECNOVA e Centelha.

Em Alagoas, os Programas TECNOVA e Centelha são executados pelo Governo estadual, por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL, em parceria com a Secretaria Estadual da Ciência, da Tecnologia e da Inovação de Alagoas – SECTI/AL, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas – Sebrae Alagoas, a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas – FIEA e com o Instituto Euvaldo Lodi – IEL (FAPEAL, 2022).

Esses Programas, em âmbito estadual, se revestem de significativa importância para o desenvolvimento local de inovações tecnológicas, bem como favorece o dinamismo econômico. Ademais, em Alagoas, são mais de R\$ 14 milhões injetados nos Programas TECNOVA e Centelha, além de mais de 500 empreendedores contemplados, entre proponentes e membros de equipes (FAPEAL, 2022).

Nesse íterim, tem-se, como objetivo, analisar os supracitados programas governamentais de fomento a empreendimentos inovadores, sob a ótica das áreas estratégicas em Alagoas. Ademais, questiona-se: quais áreas estratégicas dos Programas TECNOVA e Centelha do estado de Alagoas expressam as potencialidades tecnológicas do estado?



PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO À INOVAÇÃO – TECNOVA E CENTELHA

Nesta seção, inserem-se o Programa de Apoio à Inovação Tecnológica – FINEP TECNOVA II e o Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores – Programa Centelha, cujo intuito é elucidar seus principais conceitos e aspectos, bem como, contextualizar seus principais dados. Todavia, salienta-se que o Programa Centelha detém um conjunto maior de informações e dados disponibilizados em documentos, sistemas e sítios eletrônicos.

PROGRAMA TECNOVA

O Programa TECNOVA, criado em 2010, é uma iniciativa pioneira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI e da FINEP, o qual se desenvolveu mediante atuação conjunta com entes descentralizados, em grande parte, as Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados (FINEP, 2019, p. 4). O Programa, o qual encontra-se na segunda versão, tem por objetivo “ampliar as atividades de inovação e incrementar a competitividade das empresas e da economia do país” (FINEP, 2010, p. 6).

Outrossim, o TECNOVA objetiva dar apoio aos projetos de inovação, mediante subvenção econômica³ e treinamentos,

3 Previsto na Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação), a subvenção econômica permite a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis, diretamente em empresas brasileiras, que desenvolvam projetos de inovação estratégicos para o país, compartilhando os custos e os riscos inerentes a tais atividades (FINEP, 2019).



os quais possuem riscos tecnológicos em associação às chances de mercado, almejando o crescimento de produtos (bens ou serviços) e técnicas inovadoras, a fim de fomentar o sistema de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I do país e, diante disso, favorecer o crescimento de indústrias tecnológicas do Brasil (FINEP, 2019, p. 22).

Nesse entendimento, é possível observar as duas versões do Programa e o que houve de melhorias de uma para a outra. Então, ao se olhar para a primeira, em 2010, percebe-se que o Programa se dirigia a um público bem específico, que eram as microempresas e empresas brasileiras de pequeno porte, ou seja, aquelas que possuíam uma renda bruta de até R\$ 3,6 milhões de reais (FINEP, 2010). Já na segunda versão do edital, lançada em 2018, TECNOVA II, o Programa expandiu o seu objetivo e público, uma vez que se dirigiu para a área de inovação e a todas as empresas brasileiras, não importando sua natureza, desde que fossem atendidos alguns requisitos previamente estabelecidos nos editais.

Diferentemente do Programa Centelha, que será apresentado na próxima seção, não houve a prévia definição de setores para o desenvolvimento dos negócios aprovados por parte do MCTI e FINEP. Todavia, ficou a cargo das executoras descentralizadas definirem os setores estratégicos, diante das vocações econômicas dos estados (FINEP, 2019).

Por meio disso, por exemplo, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS, em acordo



com outras instituições parceiras, determinou oito setores prioritários para a submissão de projetos de inovação, apoiados por meio do TECNOVA II RS, foram eles: “a) agronegócio; b) energia; c) meio ambiente; d) mobilidade urbana; e) logística; e transporte; f) saúde; g) segurança; h) TIC; i) educação” (FAPERGS, 2020, p. 1). Em Pernambuco, a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – FACEPE priorizou: a) biotecnologia; b) eletrometal-mecânico e materiais; c) petróleo e gás; d) TIC, e; e) energias renováveis (FACEPE, 2019).

Também, é essencial destacar que o Programa TECNOVA, nas suas duas edições, não tem uma Portaria ministerial específica, a qual exponha, de forma clara, os objetivos e diretrizes do Programa, como também, observa-se que não foi possível localizar, nos acervos que puderam ser analisados, uma sistematização e procedimentos metodológicos uniformizados. Posto isso, de forma resumida, serão explicitados os caminhos que constituem o percorrer dos editais estaduais.



Etapas do Programa TECNOVA

O Programa TECNOVA é composto por quatro fases distintas, as quais perpassam da captação e fomento e vão até o processo de acompanhamento dos projetos selecionados, mediante a inscrição e aprovação nos editais dos parceiros estaduais.

Figura 1. Etapas do Programa TECNOVA.

Fonte: FINEP (2010) (2019).

A primeira etapa, Captação e Fomento, consiste em tornar públicos os editais do TECNOVA, como também suscitar o interesse dos empresários, bem como captar projetos de inovação aptos para contratação e recebimento de subvenção econômica (FINEP, 2019).

Por conseguinte, tem-se a etapa de Avaliação e Seleção, que tem o fito de mensurar a validade dos mecanismos avaliativos dentro do ato de julgamento das propostas submetidas pelas empresas, além de avaliar o grau de experiência dos agentes envolvidos e, também, do processo seletivo feito por intermédio dos entes operacionais (FINEP, 2019).

Na etapa de Contratação, a meta é analisar o panorama definitivo das empresas selecionadas para a contratação, observando sempre se existe alguma possível perda entre a etapa de seleção e da contratação de fato.

Tendo isso em vista, na etapa de Acompanhamento, o foco é a execução dos projetos selecionados por meio dos repasses de subvenção econômica, bem como as capacitações e assessorias ofertadas pelo Programa aos empreendedores contemplados,



cujo fito é o desenvolvimento da ideia inovadora. Além disso, esta parte visa, também, mensurar o nível de execução do que foi proposto nos projetos, além de ser observado o nível de integração entre o agente e as empresas (FINEP, 2019).

Síntese de dados do Programa TECNOVA

De acordo com a FINEP (2019), a primeira edição do Programa TECNOVA alcançou os resultados esperados, uma vez que houve o apoio a 572 empresas em 26 estados, além do Distrito Federal, com os recursos advindos da FINEP e dos entes descentralizados, o que totalizou um montante de aproximadamente R\$ 210 milhões de reais.

No que concerne ao TECNOVA II, apenas 20 unidades federativas foram aprovadas, por meio de suas Instituições proponentes. Dentre elas, Alagoas, Bahia, Ceará e Pernambuco. Ademais, a FINEP disponibilizou um montante de R\$ 59,7 milhões de reais, já as contrapartidas financeiras estaduais superaram o valor de R\$ 25 milhões de reais, ou seja, um total de R\$ 85,6 milhões de reais aplicados em projetos de inovação em todo o Brasil. Outrossim, foram contratados 265 projetos (FINEP, 2018).

Programa Centelha

Iniciativa do MCTI e FINEP, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa



– CONFAP e a Fundação CERTI, o Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores, ou simplesmente Programa Centelha, instituído por meio da Portaria MCTI/GM nº 4.082, de 10 de agosto de 2018, tem por finalidade disseminar:

A cultura do empreendedorismo inovador em todo o território nacional e para a geração acelerada de novos empreendimentos de base tecnológica alinhados com as vocações de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico dos diferentes estados e regiões do país (FINEP, 2018, p. 3).

Ademais, o Programa Centelha, que está em sua segunda edição, conforme o MCTI e a CERTI (2021, p. 7), “já se configura como um dos mecanismos mais importantes do país para o fomento ao empreendedorismo inovador”. Assim, apesar da concepção e execução de programas estaduais de inovação, o Brasil ainda não possuía, naquele momento, um Programa Nacional de apoio a “empreendimentos de base tecnológica em estágios iniciais, de ideação e de prototipação, que envolvem elevado risco tecnológico e mercadológico” (MCTI; CERTI, 2021, p. 7).

Nesse ínterim, conforme o Art. 2º da Portaria MCTI/GM nº 4.082, de 10 de agosto de 2018, são objetivos do Programa Centelha:

I - Disseminar a cultura do empreendedorismo inovador nas Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT's) brasileiras, incentivando



alunos e pesquisadores a criarem empresas inovadoras e de alto crescimento;

II - Promover a formação e a capacitação de empreendedores inovadores em todo o País;

III - incentivar a apropriação dos resultados da pesquisa produzida nas ICTs no desenvolvimento de produtos, processos e serviços inovadores;

IV - Incentivar a criação de empresas inovadoras em áreas e setores estratégicos para o desenvolvimento sustentável do País;

V - Ampliar a quantidade de empreendimentos inovadores nos ambientes promotores da inovação, incluindo as incubadoras e aceleradoras de empresas, parques e polos científicos e tecnológicos;

VI - Estimular o adensamento tecnológico das cadeias produtivas da economia brasileira por meio da criação de empresas fornecedoras de produtos, processos e serviços inovadores para empresas já consolidadas no mercado nacional.



À luz disso, o Programa Centelha apoia projetos inovadores das temáticas explicitadas abaixo:

Automação; *Big Data*; Biotecnologia e Genética; *Blockchain*; *Design*; Eletroeletrônica; Geoengenharia; Inteligência artificial e *machine learning*; Internet das coisas (IoT); Manufatura avançada e robótica; mecânica e mecatrônica; Nanotecnologia; Química e Novos materiais;

Realidade aumentada; Realidade virtual; Segurança, privacidade e dados; Tecnologia Social; e Tecnologia da Informação (TI), Telecom (FAPEAL, 2019, p.1).

Nessa concepção, além das temáticas, é necessário que os projetos inovadores tenham suas soluções aplicadas aos setores considerados estratégicos, tais como: agronegócio; comércio e varejo; construção civil; economia criativa; turismo, eventos e lazer; educação; farmoquímico e farmacêutico; jurídico; madeira e móveis; saúde e bem-estar; meio ambiente e bioeconomia; petróleo e gás; químico; social; tecnologia da informação e telecomunicações; e transporte, logística e mobilidade (FAPEAL, 2019).

Diante disso, os objetivos e as diretrizes, bem como as delimitações das temáticas e dos setores estratégicos, direcionam a metodologia do Programa, a qual será apresentada nas próximas linhas.

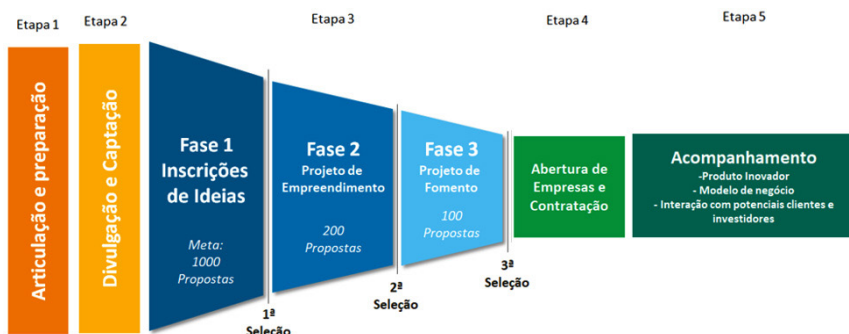
Metodologia do Programa Centelha

A metodologia do Programa Centelha surgiu por intermédio do Programa “Sinapse da Inovação” do estado de Santa Catarina, idealizado em 2008 e executado pela Fundação CERTI. Dito isso, o Sinapse é um Programa de “incentivo ao empreendedorismo que oferece recursos financeiros, capacitações e suporte para transformar ideias inovadoras em empreendimentos de sucesso” (MCTI; CERTI, 2021, p. 24).



Nessa lógica, o Programa Centelha segue, em cada estado conveniado, uma metodologia composta por cinco etapas principais: “(1) Articulação e Preparação; (2) Divulgação e Captação; (3) Capacitação, Avaliação e Seleção; (4) Contratação; e (5) Acompanhamento” (MCTI; CERTI, 2021, p. 25).

Figura 2. Etapas da metodologia do Programa Centelha.



Fonte: FAPEAL, 2021.

A primeira etapa, Articulação e Preparação, envolve um conjunto de ações essenciais para o sucesso das demais etapas do Programa. “É nessa etapa que se trabalha a mobilização de atores locais e são feitas as principais customizações do Programa” (MCTI; CERTI, 2021, p. 26).

Por conseguinte, na etapa Divulgação e Captação, coloca-se, em prática, o Plano de Divulgação, previamente elaborado, tendo em vista tornar conhecido o Programa, “bem como despertar o interesse e atrair empresas candidatas à ação de subvenção

econômica aos temas estratégicos relacionados” (MCTI; CERTI, 2021, p. 27).

Finalizadas as duas primeiras etapas, têm-se a Submissão, Avaliação e Seleção das propostas, as quais serão realizadas em 3 (três) fases distintas e eliminatórias:

Fase 1: Ideias Inovadoras – Nesta fase, as principais dimensões a serem apresentadas pelos proponentes são: (a) problema que soluciona e a explicação da oportunidade, (b) características básicas da solução proposta, (c) diferencial inovador frente ao que já existe no mercado e (d) identificação e perfil da equipe envolvida. É quando os proponentes farão a inserção de informações básicas sobre a principal ideia da proposta;

Fase 2: Projeto de Empreendimento – Nesta fase as principais dimensões a serem apresentadas pelos proponentes são: (a) equipe, (b) produto, (c) tecnologia, (d) mercado, (e) capital e (f) gestão. É quando os proponentes farão os detalhamentos das propostas submetidas na fase anterior, agora com foco na viabilidade e no desenvolvimento do empreendimento;

Fase 3: Projeto de Fomento – Nesta fase, os proponentes devem detalhar o cronograma físico financeiro da proposta e aplicação dos recursos de subvenção a serem recebidos (FAPEAL, 2019, p. 3-4) (grifo nosso).



Posteriormente a isso, elencam-se os projetos aprovados para a etapa de Contratação, em que “visa orientar os empreendedores aprovados no processo de formalização do negócio e a respectiva contratação para o recebimento da subvenção econômica” (MCTI; CERTI, 2021, p. 29).

Na etapa de Acompanhamento, o foco é monitorar, orientar e avaliar o grau de cumprimento dos: “(1) planos de trabalhos propostos, (2) desenvolvimento do negócio e (3) desenvolvimento do produto / serviço inovador” (MCTI; CERTI, 2021, p. 30). Para isso, as principais atividades envolvem: a) acompanhamento Técnico: oferecer suporte tecnológico, empresarial e de negócio às empresas contratadas; b) acompanhamento financeiro; e c) consolidação dos resultados do programa em um relatório final (MCTI; CERTI, 2021).



Síntese dos dados do Programa Centelha

De acordo com a CERTI (2021), foram investidos, no Programa Centelha I, o qual se encontra em execução, o total de R\$ 37,1 milhões, divididos em: R\$ 20,3 milhões em subvenção econômica para apoio às empresas, descentralizada pela FINEP; R\$ 3,2 milhões em bolsas de fomento tecnológico para os empreendedores, disponibilizados pelo CNPq; e R\$ 13,5 milhões de contrapartida dos parceiros executores estaduais para subvenção econômica e bolsas de apoio tecnológico.

Para o Centelha II, em fase de seleção ou contratação dos projetos, a FINEP pretende descentralizar até R\$ 54 milhões. Dessa forma, destaca-se que a alocação dos recursos de subvenção econômica para apoio às empresas, oriundos da FINEP, está limitado até R\$ 2 milhões. Além disso, os projetos contratados deverão conter recursos da própria FINEP e, também, das instituições estaduais conveniadas, respeitada a proporção da contrapartida obrigatória (FINEP, 2020).

O Programa Centelha, em sua primeira edição, no ano de 2018, contou com a parceria de 19 (dezenove) unidades federativas. Em 2020, o Centelha II passou a contar com a participação de 26 (vinte e seis) estados. Todavia, esta subseção se dedica, exclusivamente, aos dados do Centelha I, tendo em vista que a segunda edição do Programa ainda se encontra em fase de seleção ou de contratação dos projetos aprovados nos estados participantes.

Destarte, o Programa Centelha I esteve presente em mais de mil municípios do Brasil. A nível nacional, foram submetidas 15.400 ideias, o que totalizou mais de 22 mil cadastros no Sistema Centelha, além de 38 mil empreendedores inscritos no Programa (CERTI, 2021).

O processo seletivo resultou na aprovação e apoio de 473 *startups*, distribuídas conforme a Figura 8, as quais foram contratadas pelas Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e, por conseguinte, obtiveram acesso aos recursos financeiros de subvenção econômica e aos demais benefícios que o Programa oferece (CERTI, 2021).

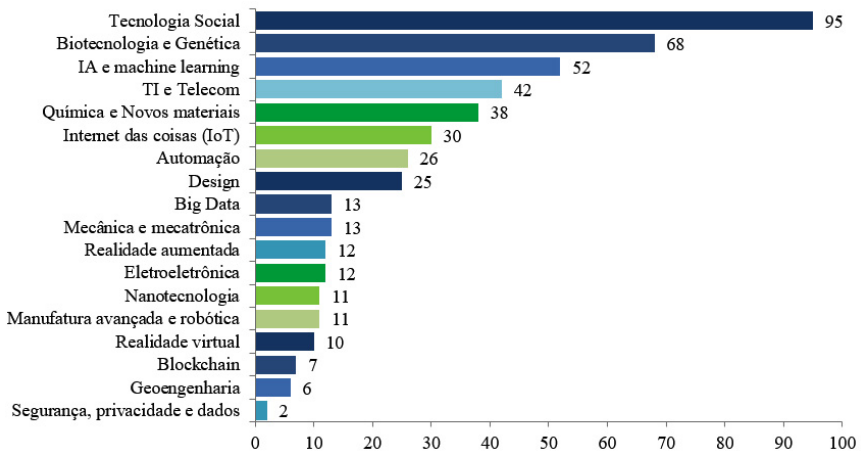


Figura 3. Quantitativo de projetos aprovados no Programa Centelha I, por estado.



Fonte: CERTI, 2021.

No que diz respeito às temáticas das soluções desenvolvidas pelas *startups*, previstas em edital, no Programa Centelha I, dos 473 projetos aprovados, 95 estão relacionados às tecnologias sociais; 68 foram caracterizados com a biotecnologia e genética; e 52 possuem a inteligência artificial e *machine learning* como fatores essenciais para o desenvolvimento do negócio, conforme os dados do Gráfico 04 (CERTI, 2021).

Gráfico 1. Projetos aprovados por temática – Programa Centelha I.

Fonte: CERTI, 2021.

Diante dos números explicitados, conforme o MCTI e a CERTI (2021, p. 8), o Programa Centelha I está contribuindo para melhoria qualitativa dos negócios de base tecnológica, inseridos nos ambientes promotores de inovação existentes no país, a exemplo de “incubadoras e aceleradoras de empresas, espaços de *coworking*, laboratórios abertos de prototipagem, parques e polos tecnológicos, entre outros” (MCTI; CERTI, 2021, p. 8).

Ademais, há uma expectativa positiva acerca do Programa Centelha II, tendo em vista o quantitativo de unidades federativas conveniadas e, dessa forma, a possibilidade mais ampla de minimizar a lacuna que existe entre “a concepção de ideias nas universidades e a aplicação da ciência e tecnologia gerada em soluções inovadoras para o mercado”, em conformidade com

as vocações de desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico dos diferentes estados e regiões do país (MCTI; CERTI, 2021, p. 8).

METODOLOGIA

O presente estudo enquadra-se como uma pesquisa exploratória, em que foi realizado um estudo bibliográfico e documental. Nessa lógica, positivam-se, no protocolo de delimitação – Tabela 1, os recortes propostos para a seleção e extração dos projetos dos Programas TECNOVA e Centelha, no estado de Alagoas. Para tanto, utilizou-se a ficha adaptada do *software State of the Art through Systematic Review – START*, desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa em Engenharia de *Software* – LaPES do Departamento de Ciência da Computação da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.



Tabela 1. Protocolo de delimitação dos projetos do Programa TECNOVA e Centelha.

Campo	Preenchimento do campo
Objetivo	Analisar os programas governamentais de fomento a empreendimentos inovadores, sob a ótica das áreas estratégicas do TECNOVA e Centelha em Alagoas.
Questão	Quais áreas estratégicas dos Programas TECNOVA e Centelha do estado de Alagoas expressam as potencialidades tecnológicas do estado?
População	Projetos contemplados nos Programas TECNOVA e Centelha no estado de Alagoas. 2013 a 2021.

Palavras-chave e sinônimos	Projetos de subvenção econômica; Programa TECNOVA; Programa Centelha; Alagoas.
Definição de critérios de busca	Projetos contemplados nos Programas TECNOVA I e II e Centelha I e II do estado de Alagoas.
Idiomas	Português.
Métodos de pesquisa	Leitura do título e do resumo dos projetos; aplicação dos critérios de inclusão e de exclusão. As bases de dados consultadas e utilizadas foram:
Lista de fontes	Sistema Centelha; e Base de dados da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPAL. Os critérios de seleção foram definidos como (I) para Inclusão e (E) para Exclusão. (I) Projetos contemplados no Programa TECNOVA I e II do estado de Alagoas. (II) Projetos contemplados no Programa Centelha I e II do estado de Alagoas. (E) Projetos contemplados no Programa TECNOVA I e II de outras unidades federativas. (E) Projetos contemplados no Programa Centelha I e II de outras unidades federativas.
Forma de extração de dados	Extração de relatórios por meio das bases de dados definidas.
Sumarização de resultados	Os resultados estão descritos na Tabela 2.

Elaborado pelos autores.

Após definidas as delimitações dos Programas TECNOVA e Centelha, no estado de Alagoas, partiu-se para a sua execução e extração dos dados previamente definidos, Tabela 2.



Tabela 2. Quantidade de projetos identificados, por Programa.

Programa	Quantidade de projetos (n)
Programa TECNOVA I	13
Programa TECNOVA II	11
Programa Centelha I	28
Programa Centelha II	50
Total	102

Fonte: FAPEAL, out. 2022.

À vista disso, todos os projetos foram considerados aptos para a análise e discussão dos resultados deste trabalho. Por último, no que tange aos projetos do Programa Centelha II, vale ressaltar que estão em processo de contratação e/ou início de execução. Outrossim, serão analisados apenas os projetos apoiados com recursos de subvenção econômica oriundos da FINEP/FAPEAL, uma vez que, neste momento, os suplentes, projetos de número 51 a 61, estão aguardando definições técnicas e de cunho orçamentário da SUDENE, financiadora de 11 propostas.



RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, apresentam-se a análise e discussão dos resultados da pesquisa. Desse modo, discorrem-se sobre os projetos contemplados nos Programas TECNOVA I e II e Centelha I e II no estado de Alagoas, almejando responder à pergunta-pesquisa, bem como validar o objetivo central deste trabalho.

Em um introito básico, é preciso destacar que os programas TECNOVA e Centelha, no âmbito do estado de Alagoas, é executado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL, em parceria com a Secretaria Estadual da Ciência, da Tecnologia e da Inovação de Alagoas – SECTI, com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas – SEBRAE/AL, com a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas e com o Instituto Euvaldo Lodi.

Projetos do Programa TECNOVA I e II Alagoas

Conforme o Edital FAPEAL nº 06/2013 – TECNOVA I, foram destinados à inovação no Estado de Alagoas, por meio de concessão de subvenção econômica, tendo em vista o apoio às propostas aprovadas, recursos no valor global até o limite de R\$ 8 milhões. Ainda em consonância ao supracitado Edital, cada proposta foi enquadrada entre o valor mínimo de R\$ 160 mil e o valor máximo de R\$ 500 mil.

Por outro lado, o Edital 2020, FAPEAL Nº 05/2020 – Programa TECNOVA II – AL FAPEAL/SECTI/SEBRAE-AL/FIEA/IEL expressou um valor menor do que a primeira edição, ao todo, foram destinados R\$ 2 milhões para a execução dos projetos aprovados, sendo propostas enquadradas entre o valor mínimo de R\$ 100 mil e o máximo de R\$ 200 mil.

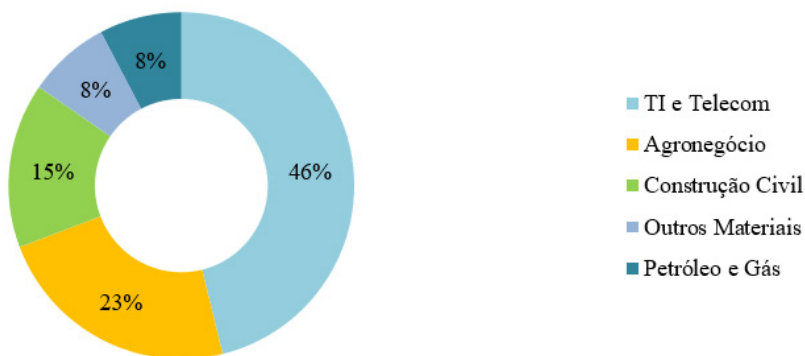
Visto isto, em Alagoas, os editais do TECNOVA consideraram, para submissão e desenvolvimento das propostas inovadoras,



os setores estratégicos: petróleo e gás; energias alternativas; TI e Telecom; construção civil; agronegócio; química e plástico; e outros materiais.

Desse modo, no que diz respeito aos setores previamente estabelecidos no Edital do Programa TECNOVA I Alagoas, em que os projetos possuem vínculos, identificou-se que 46% estão inseridos em TI e Telecom, 23% estão inseridos no Agronegócio, 15% estão inseridos no ramo da Construção Civil, 8% dedicam-se ao Petróleo e Gás e, também, outros 8% estão inseridos em Outros Materiais, Gráfico 2.

Gráfico 2. Percentual de projetos do Programa TECNOVA I Alagoas, por setor estratégico.



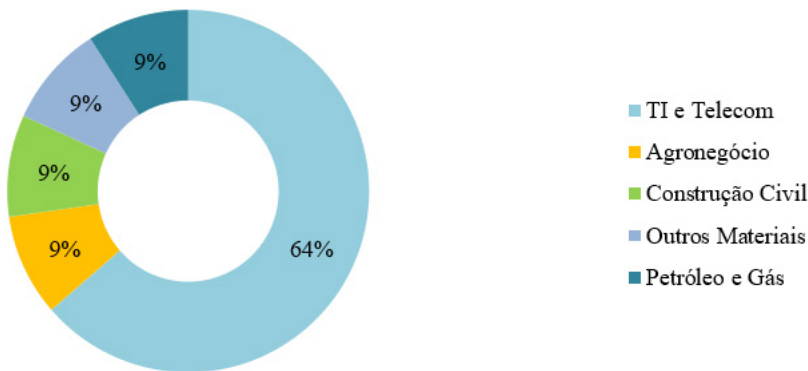
Fonte: FAPEAL, out. 2022.

No que concerne aos setores, previamente estabelecidos no edital do Programa TECNOVA II Alagoas, em que os projetos



possuem vínculos, identificou-se, como observado no Gráfico abaixo, uma leve modificação na área de TI e Telecom, que passaram a possuir 64% dos projetos, os demais setores acabaram por uniformizarem-se, possuindo um percentual de 9% cada um, a saber: agronegócio; construção civil, outros materiais; e petróleo e gás.

Gráfico 3. Percentual de projetos do Programa TECNOVA II Alagoas, por setor estratégico.



Fonte: FAPEAL, out. 2022.

Nesse ínterim, destacam-se os projetos relacionados ao setor de TI e Telecom, bem como o agronegócio, haja vista o maior número de propostas contempladas, em conformidade à metodologia do Programa TECNOVA. Sob essa perspectiva, no setor de TI e Telecom, incluem-se inovações desde automatização do ambiente virtual de negócios relacionados ao *marketing*, até

a correção automática e recomendação pedagógica de textos transcritos e manuscritos.

Ademais, tanto o TECNOVA I, quanto a sua segunda edição, possuem projetos de estruturação e melhorias na tradução automática do português para a língua brasileira de sinais em *websites*, idealizados pela empresa premiada internacionalmente, *Hand Talk Serviços Ltda.* Outrossim, a empresa alagoana *Doity*, projetada nacionalmente, executa, por intermédio do TECNOVA II, a implementação da plataforma *QuickBoss*, a qual foi planejada para realizar recomendações de estratégias de marketing de forma autônoma.

No que concerne ao setor do agronegócio, o Programa detém quatro importantes projetos, dentre eles, o desenvolvimento e a padronização de extratos e composições aquosas de própolis vermelha no estado de Alagoas, executado pela empresa Fernão Velho.

Por fim, apesar do Programa não contemplar, expressamente, o setor de saúde, o TECNOVA I e II Alagoas detêm importantes projetos, tais como o “Sistema de análise de risco de ectasia para candidatos à cirurgia refrativa” da empresa Clínica Microcirurgia Ocular e “SMART TOOLS EP” da empresa Apololabs, que objetiva promover inovação no ensino e no diagnóstico dos potenciais eletrofisiológicos evocados e outros exames



Projetos do Programa Centelha I e II Alagoas

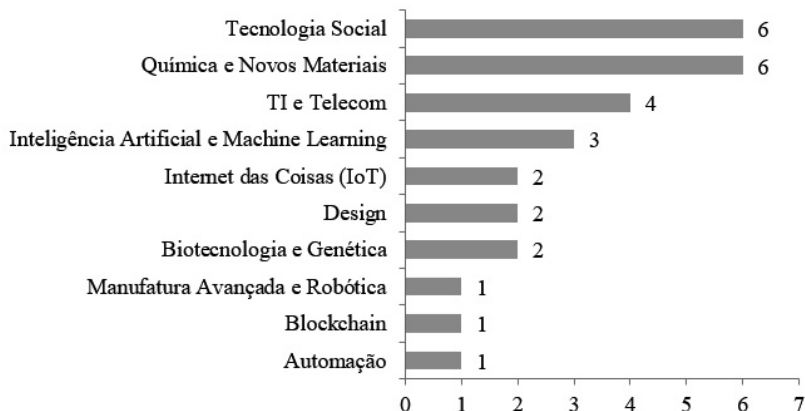
Conforme o Edital FAPEAL nº 09/2019, foram destinados à inovação no Estado de Alagoas, por meio de concessão de subvenção econômica, tendo em vista o apoio às propostas aprovadas, recursos no valor global de R\$ 1,6 milhão, sendo R\$ 1,1 milhão oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT/FINEP e R\$ 490 mil, provenientes da contrapartida do Estado de Alagoas, dotados pela FAPEAL.

Quanto ao Centelha II, que se encontra na etapa de contratação dos projetos aprovados, por meio do Edital FAPEAL nº 03/2021, serão destinados, também, à concessão de subvenção econômica à inovação, o valor global de R\$ 2,6 milhões, sendo R\$ 2 milhões oriundos do FNDCT/FINEP e R\$ 600 mil provenientes da Contrapartida Estadual (FAPEAL, 2021).

Posto isto, após o percorrer das três fases de seleção, foram aprovados 28 projetos no Programa Centelha I Alagoas, os quais possuem, ao todo, 117 empreendedores contemplados nas equipes de execução das *startups*. Já na segunda edição, no âmbito da FINEP/FAPEAL, são 50 novos projetos aprovados e em torno de 250 novos empreendedores vinculados ao Programa (FAPEAL; CERTI, 2022).



Gráfico 4. Quantitativo de projetos do Programa Centelha I Alagoas, por área temática.



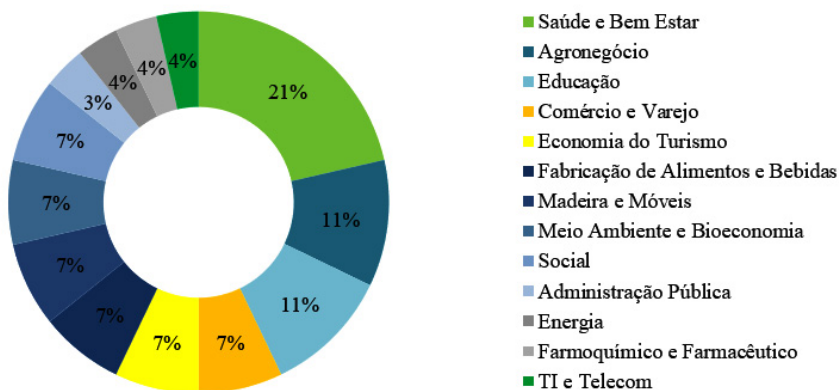
Fonte: Centelha; FAPEAL, out. 2022.

Diante disso, dos 28 projetos da primeira edição, 6 estão relacionados às tecnologias sociais, outros 6, à química e novos materiais, TI e Telecom detêm 4 projetos e 3 estão atrelados à IA e *machine learning*. Além disso, outros possuem propostas em *design* e automação, dentre outros.

Ainda sob à ótica do Centelha I Alagoas, no que diz respeito aos setores, previamente estabelecidos nos editais do Programa, os quais os projetos possuem vínculos, identificou-se que 21% estão inseridos em saúde e bem-estar, 11% desenvolvem propostas para o agronegócio, e outros 11% dedicam-se ao desenvolvimento de soluções para a educação.



Gráfico 5. Percentual de projetos do Programa Centelha I Alagoas, por setor estratégico.

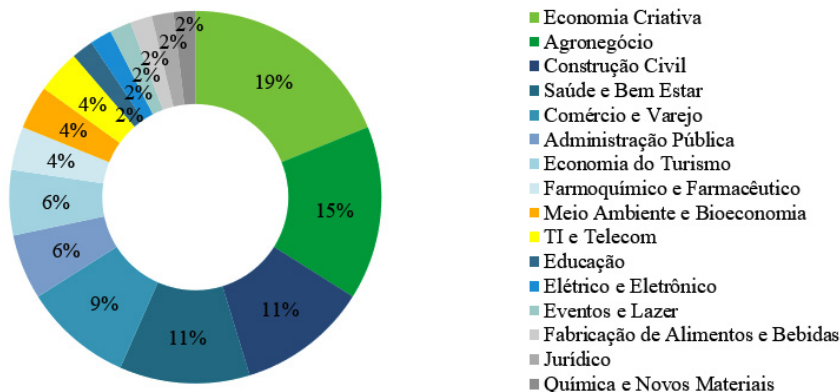


Fonte: Centelha; FAPEAL, out. 2022.

Igualmente ao Centelha I, identificou-se que, na segunda edição do Programa em Alagoas, dos 50 projetos aprovados FINEP/FAPEAL, 10 estão relacionados às tecnologias sociais e outros 7, à química e novos materiais. No entanto, TI e Telecom deixou a terceira posição (FAPEAL, 2022).

À luz disso, no que diz respeito aos setores, os projetos aprovados na segunda edição do Programa, identificou-se que 19% estão inseridos em economia criativa, 15% desenvolvem propostas para o agronegócio, e outros 11% dedicam-se à saúde e bem-estar, bem como ao comércio e varejo. Os demais setores estão divididos em outros percentuais, em consonância ao Gráfico 7.

Gráfico 7. Percentual de projetos do Programa Centelha II Alagoas, por setor estratégico.



Fonte: Centelha; FAPEAL, out. 2022.

Diante disso, destacam-se os projetos relacionados à saúde e bem-estar, bem como ao agronegócio e à educação, por possuírem o maior número de propostas em execução, em conformidade à metodologia do Programa Centelha.

No setor da saúde e bem-estar, incluem-se inovações desde o cálculo de doses de medicações críticas nos ambientes de emergência e medicina intensiva, até produtos bioativos à base mel do sertão como reparador tecidual, além de teste molecular para avaliação do prognóstico de pacientes com câncer de próstata, mama, pulmão, cabeça e pescoço, usando algoritmo de classificação molecular.

Além disso, fica claro que o setor do agronegócio detém projetos voltados para o monitoramento e manejo biológico de



pragas agrícolas, bem como de controle de qualidade de sementes e sistema de acesso remoto às informações do rebanho, controle da rotação do pasto, os quais visam contribuir para a melhoria dessas atividades no campo.

Destarte, os projetos contemplados no Centelha I e II de Alagoas emanam um conjunto de outros projetos, igualmente representativos, no que se refere à qualidade das ideias propostas. É o caso, por exemplo, da *startup* “Bioinsugran Pesquisa Agrícola”, fundada em 2020, cujo projeto é coordenado pela Professora da UFAL, Dra. Regla Toujaguez La Rosa Massahud, que desenvolve um resíduo da mineração de agregados da zona da Mata alagoana, com alto potencial para uso direto no solo como fertilizante agroecológico.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne à identificação dos projetos contemplados nos Programas TECONOVA e Centelha, tornou-se possível a análise de 102 projetos, tendo em vista as duas edições em ambos os Programas no estado de Alagoas. Desse modo, tais Programas se revestem de significativa relevância para os empreendedores alagoanos, tendo em vista os recursos disponibilizados para o apoio ao desenvolvimento das propostas, por meio de subvenção econômica, além da oferta de capacitações e assessorias especializadas no ramo do negócio.

Por conseguinte, pôde-se responder, por intermédio dos resultados, o objetivo geral e a questão de pesquisa, a saber: quais

áreas estratégicas dos Programas TECNOVA e Centelha do estado de Alagoas expressam as potencialidades tecnológicas do estado?

Sendo assim, discutiu-se a prospecção de 102 projetos (produtos e serviços) contemplados nos supracitados Programas, relacionados aos variados setores descritos nas seções anteriores. Visto isso, demonstrou-se que tais Programas Governamentais de fomento a empreendimentos inovadores possuem o papel crucial de alavancagem tecnológica para alguns setores estratégicos no estado de Alagoas.

À luz disso, tornou-se factível a identificação de que o setor estratégico “Tecnologias da Informação e Telecomunicações” possui determinado protagonismo por meio dos projetos contemplados no Programa TCNOVA I e II, cuja ênfase permeia em produtos e serviços relacionados à educação, a exemplo do projeto “Plataforma Educacional de Correção Automática e Recomendação Pedagógica de Textos Transcritos e Manuscritos” da empresa *e-Neuron*.

Outrossim, no âmbito do Centelha I e II, constatou-se que os setores com o maior conjunto de projetos contemplados são: saúde e bem-estar; agronegócio; economia criativa; e educação. Diante disso, destaque-se o setor saúde e bem-estar, com relevantes projetos, por exemplo, “Oncotarget: oncologia de precisão” da empresa *Oncotarget*, cujo intuito desenvolver Teste molecular para avaliação do prognóstico de pacientes com câncer de próstata, mama, pulmão e cabeça e pescoço, usando algoritmo de classificação molecular.



Sendo assim, é notório que a efetiva implementação de política públicas, por intermédio de Programas Governamentais de fomento a empreendimentos inovadores, pode contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do estado de Alagoas, levando em consideração os seus setores estratégicos, além de abrir um norte para futuros Programas de fomento à inovação mais direcionados sob a gestão do Estado de Alagoas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Lei de Inovação. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em 20 set. 2022.

CERTI. **Histórico do Programa Centelha I.** CERTI, 2021. Disponível em: < <https://programacentelha.com.br/historico-centelha-1/>>. Acesso em 20 set. 2022.

FACEPE, Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco. **Edital FACEPE 24/2019.** Recife: FACEPE, 2019.

FAPEAL, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. **Edital FAPEAL nº 09/2019: Chamada Pública do Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores – Programa Centelha AL.** Maceió: FAPEAL, 2019.

FAPEAL, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. **Edital FAPEAL nº 03/2021: Chamada Pública do Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores – Programa Centelha AL.** Maceió: FAPEAL, 2021.



FAPEAL, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. **Editais FAPEAL nº 06/2013: Programa TECNOVA**. Maceió: FAPEAL, 2013.

FAPEAL, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. **Editais FAPEAL Nº 05/2020 – Programa TECNOVA II – AL FAPEAL/SECTI/SEBRAE-AL/FIEA/IEL**. Maceió: FAPEAL, 2020.

FAPEAL, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. **Sistema Interno de Gestão**. FAPEAL, 2022.

FAPERGS, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul. **Editais 07/2020 – Programa FINEP – TECNOVA/RS 2ª Edição – Subvenção Econômica à Inovação**. Porto Alegre: FAPERGS, 2020.

FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos. **Carta Convite MCTI/FINEP – Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores – Centelha II**. Rio de Janeiro: FINEP, 2020.

FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos. **Manual operacional e de orientação ao parceiro: Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores – Programa CENTELHA**. Rio de Janeiro: FINEP, 2018.

FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos. **Manual operacional e de orientação ao parceiro: Programa TECNOVA II**. Rio de Janeiro: FINEP, 2019.

FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos. **Manual operacional e de orientação ao parceiro: Programa TECNOVA**. Rio de Janeiro: FINEP, 2010.

MCTI; CERTI. **Manual Metodológico Centelha 2**. Brasília: MCTI, 2021.

UFSCAR, Universidade Federal de São Carlos. **Software State of the Art through Systematic Review – StArt**. UFSCAR. Disponível em: < http://lapes.dc.ufscar.br/tools/start_tool>. Acesso em 20 set. 2022.



CAPÍTULO 9

A CONTROLADORIA INTERNA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DE APOIO NA TOMADA DE DECISÃO PARA O GESTOR PÚBLICO

**Francisco Simão Nunes Júnior
Lucas Bezerra de Freitas
Ives Samir Bittencourt Santana Pinto
Nadja Lucia de Oliveira Peixoto**

INTRODUÇÃO

As dificuldades encontradas no setor público são claramente diferentes das que são encontradas no setor privado, e um dos maiores desafios dos gestores públicos tem sido realizar uma gestão que atenda a demanda social de forma a executar com qualidade, eficiência e eficácia a aplicação de recursos públicos.

A eficiência e a eficácia na gestão pública são medidas no confronto da aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da missão da administração com atendimento das demandas da sociedade com qualidade. E o que leva uma gestão a ser ineficiente? A resposta para esse questionamento é simples de ser entendida. A aplicação de recursos públicos quando má administrada tende a não atender a demanda da coletividade, então a aplicação desses recursos quando não são bem gerenciadas resultam em uma



gestão que não irá atender as demandas sociais e econômicas da sociedade, conseqüentemente contribuindo para a ineficiência da gestão, refletindo em serviços de má qualidade.

A sociedade vem exigindo cada vez mais que a gestão pública seja transparente, sendo fiscalizadores da administração dos recursos públicos, com isso, os gestores devem estar preparados para atender de forma satisfatória as necessidades da população. Neste sentido, estabeleceu-se a necessidade de implantação de sistemas de controle interno para satisfazer as exigências e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. A controladoria é uma extensão da entidade atuando como um órgão de controle e avaliação do desempenho, ela tem extrema relevância no sistema organizacional da administração pública, com ela os gestores públicos tem em suas mãos uma ferramenta que auxilia na tomada de decisões assertivas na prestação de serviços públicos de forma legal e efetiva.

Com isso, o presente artigo demonstrará que através do controle interno os gestores públicos terão tranquilidade para executar a administração de recursos e apoio para a gestão como um todo, atuando de forma responsável no cumprimento das suas metas dentro da legalidade.

REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem teórica explorada nesse estudo irá contextualizar a Administração Pública e suas características,



como forma de gestão pública voltada para o atendimento das necessidades coletivas da sociedade, posteriormente, abordando sobre a Controladoria e sua forma de atuação como ferramenta gerencial para auxílio aos gestores públicos, dando segurança e tranquilidade no cumprimento da eficiência, legalidade e eficácia nos atos administrativos.

CONTROLADORIA

Segundo Martins (2005), a Controladoria surgiu com a chegada da Revolução Industrial no século XX, que inicialmente tinha como função o processamento das transações que apoiavam as operações de negócios. Assim, a finalidade da controladoria era de realizar o controle sobre os negócios das empresas, sendo uma ferramenta fundamental desde a elaboração de um planejamento estratégico e operacional até a fiscalização do cumprimento das obrigações de todos os setores da empresa, principalmente o financeiro.

A controladoria age com base nas normas legais estabelecidas e desempenha um papel de relevante importância para a administração, ela contribui para que o gestor seja avaliado em relação ao controle de gastos e também o auxilia para o cumprimento dos seus atos na forma legal em combate a crimes de improbidade administrativa.

Para Borinelli (2006, p.105), a Controladoria é um conjunto de conhecimentos que constituem bases teóricas



e conceituais de ordem operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao processo de gestão organizacional. Dessa forma, a Controladoria é fundamental no sentido de proporcionar aos gestores, informações de apoio na tomada de decisões e o acompanhamento de forma efetiva do cenário atual da organização, voltada para aspectos relacionados ao sistema de controle.

De acordo com Oliveira (2015) a controladoria tem sua base de estruturação em dois segmentos: Contábil e fiscal, e planejamento e controle. O contábil e fiscal é responsável pelas funções e atividades da contabilidade tradicional, como escrituração contábil e fiscal, gerando informações e relatórios para fins societários, fiscais, de auditoria, entre outros, além do controle patrimonial dos bens e direitos, conciliações contábeis, apuração e controle de custos. O planejamento e controle refere-se a gestão de questões relativas ao orçamento, projeções, planejamento tributário, simulações, gestão de negócios e aspectos estratégicos.

Beuren (2002, p. 20) afirma que:

A controladoria surgiu no início do século XX nas grandes corporações norte-americanas, com a finalidade de realizar rígido controle de todos os negócios das empresas relacionadas [...]. Um significativo número de empresas concorrentes começou a se fundir no final do século XIX, formando grandes empresas [...]. O crescimento vertical e diversificado desses conglomerados exigia, por parte dos



acionistas e gestores, um controle [...]. Esses três fatores (verticalização, diversificação e expansão geográfica das organizações) e o consequente aumento da complexidade de suas atividades (...) exigiram a ampliação das funções do controller.

Quanto aos procedimentos da Controladoria, Borinelli (2006) afirma que a Controladoria se materializa nas organizações com função contábil, gerencial- estratégica, de custos, tributária, proteção e controle dos ativos, controle interno, controle de riscos e gestão da informação.

Na administração pública o controle é essencial para que o serviço seja contínuo e efetivo, portanto, administrar, dentro de um ambiente público não significa apenas prestar serviços à sociedade, mas planejar, organizar, direcionar e controlar.

O controle interno tem como finalidade, a verificação da adequação entre o que foi planejado pela administração e o que foi executado, essa verificação diz respeito ao cumprimento da legalidade e normas. Castro (2008) justifica a necessidade de controle na gestão pública devido a existência de uma enorme quantidade de normas e regras que devem ser seguidas, visto que a regulamentação se estabelece como complexidade que não permite ao dirigente supervisionar de forma direta as tarefas desenvolvidas e mensurar resultados frente a seus objetivos.

Botelho (2006, p.31), afirma que o controle interno foi implantado atendendo algumas normas:



De acordo com as atribuições elencadas no dispositivo constitucional, complementados pela Lei Estadual, devera o Controle Interno ser regulamentado ao nível municipal por Lei ou Decreto; a Comissão de Controle Interno do Município deverá ser composta por um coordenador e, no mínimo, por dois agentes de controle interno. Esta Comissão tem como atribuição verificar e comprovar a legalidade dos atos da gestão pública municipal, efetuando vistorias e visitas a todas as unidades administrativas da Administração Direta e Indireta, realizando levantamentos de ordem financeira, patrimonial, orçamentária e operacional, avaliando todos os controles adotados, a eficiência e eficácia dos mesmos.



A controladoria interna é uma espécie de auditoria preventiva onde as atividades desempenhadas pelo gestor são analisadas e averiguadas quanto a sua conformidade e a correta execução, a partir de normas legais, ou seja, ela avalia se os atos administrativos estão em obediência as imposições constitucionais e se são eficazes quanto aos cumprimentos das metas estabelecidas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública começou a se organizar na época em que imperava o Estado Absolutista, nos séculos XVIII e XIX, o qual detinha o poder centralizado e autoritário. Portanto, ela inda

não tinha princípios constitucionais como atualmente. Com a instauração do Estado de Direito, do Direito Constitucional e dos ramos do Direito Público e do Direito Administrativo, deu início então a separação dos poderes do Estado. Poder Legislativo: que tem as funções de criar as leis que regem a vida social e fiscalizar as ações do Poder Executivo. Poder Executivo: que é responsável em colocar em prática as Leis criadas pelo Poder Legislativo e administrar o bem público por meio da gestão de ações e recursos, visando atingir os objetivos propostos. Poder Judiciário: que é o poder responsável em julgar os conflitos que possam surgir no país e aplicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, de forma isenta e imparcial.

A administração pública tem se adaptado, ao longo da história, a modelos em que atendam com mais eficiência as mais diversas situações e necessidades da sociedade, aperfeiçoando-se a uma administração mais gerencial.

Com a necessidade de um novo modelo de gestão em substituição ao modelo burocrático, a gestão pública sofreu uma transformação que visa a eficiência dos serviços oferecidos, bem como práticas administrativas mais simplificadas, mas mantendo o objetivo no resultado e desempenho, incorporando ao seu modelo administrativo mais flexibilidade e foco nas necessidades.

Segundo Pereira (2010), a má gestão na aplicação dos recursos públicos é consequência, além da corrupção e os desvios de verbas públicas, o que gera as desigualdades sociais e o desperdício dos recursos públicos.



A administração pública é norteada por princípios basilares, que estão presentes na Constituição Federal de 1988 no art. 37, e condicionam o padrão que as organizações públicas devem seguir. São cinco os principais princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Legalidade: o princípio da legalidade manifesta que a administração pública pode só fazer o que está em lei, se ocorrer excesso ou praticar algo ilegal ocorrerá a nulidade do ato. Impessoalidade: os atos administrativos devem ser imparciais, inibindo quaisquer tipos de privilégio, interesses e discriminações, e assegura a defesa do interesse público sobre o privado. Moralidade: o princípio da moralidade não está ligado a consciência do agente e sim ao conjunto de regras que podem ser observadas dentro de toda a administração pública, portanto é extraído da administração. Publicidade: a publicidade é a manifestação da imposição da administração em divulgar seus atos. Os atos são divulgados no Diário Oficial (união, estado ou município) como a obrigação constante em lei em garantir a transparência da administração, dando conhecimento generalizado e produzindo seus efeitos jurídicos. Eficiência: o princípio da eficiência zela pela boa administração, aquela que consiga atender aos anseios da sociedade, de modo geral a atingir resultados positivos e satisfatórios, como o próprio nome já faz referência, ser eficiente. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e se seus membros.



Além dos principais princípios norteadores da gestão pública, o Decreto-Lei Nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Pública, em seu art. 6º, estabeleceu diretrizes para que as atividades obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: Planejamento, coordenação, Descentralização, Delegação e Competência e, Controle.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.



CAPÍTULO I DO PLANEJAMENTO

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

a) plano geral de governo;

b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

CAPÍTULO II

DA COORDENAÇÃO

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

§ 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).

§ 3º Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções



integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

Art. 9º Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

Parágrafo único. Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea *b* do § 1º do art. 10) com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.



CAPÍTULO III DA DESCENTRALIZAÇÃO

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade



normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

CAPÍTULO IV

DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

(Vide Decreto nº 83.937, de 1979)

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para



a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

CAPÍTULO V DO CONTROLE

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.



CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA

O Sistema de Controle Interno é imprescindível para qualquer organização, em especial para as entidades públicas, em que a aplicação de recursos de maneira ineficiente trará danos na execução das políticas públicas à sociedade.

Segundo Castro (2011) a origem do controle interno no Brasil, em meados de 1914, era contábil, em função da necessidade de implantação de técnicas de contabilidade na área pública com certo nível de padronização de registro, orientação, metodológico e o controle de atos administrativos de gestão.

No âmbito da Gestão Pública, a Constituição Federal em seu art. 31 assegura que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo

Municipal, na forma da lei. As Constituições Brasileiras passadas evidenciam em seus textos as preocupações em relação ao controle na legalidade dos atos administrativos, como prática fundamental para uma gestão de qualidade, dessa forma, o controle passou então a ter maior enfoque em fiscalizar as ações dos governos.

Ainda na Constituição Federal, em seu art. 70, estabelece que a fiscalização em todos os poderes:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da



União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O art. 74 da Constituição Federal, define aspectos de controle na gestão pública:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.



§ 1o - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2o - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Na administração pública, o controle possui papel fundamental para a boa e legal prática dos atos por ela exercidos, direcionando a atuação do governo e consequentemente fazendo com que os recursos disponíveis sejam melhor aplicados, além de garantir com que a administração pública opere em conformidade com os seus princípios.

Souza (2008, p.66), destaca que a função principal dos Sistemas de Controle Interno na Administração Pública é assegurar o cumprimento das leis, normas e políticas vigentes, através do estabelecimento de mecanismos de controle que possibilitem informações à sociedade, impedindo a ocorrência de fraudes e desperdícios, servindo de instrumento que visa garantir a eficiência, produtividade, economicidade e a rapidez na prestação do serviço público.

Os recursos públicos tem origem na arrecadação de receitas. Dessa forma, tratando de dinheiro público, a controladoria atua de forma a evitar legalidades na aplicação desses recursos,



desperdícios, incorreções e falhas nos atos e decisões do gestor público, utilizando-se de técnicas e procedimentos que otimizem a qualidade da gestão, para isso, a controladoria se materializa nos diversos setores envolvendo funções de contabilidade gerencial, de planejamento, de controle, de processos e de administração, formando um conjunto de elementos necessários para o gerenciamento da administração pública.

A atuação do controle interno na gestão pública deve ser complementada por Lei Estadual e a nível municipal por Lei ou Decreto que atenda os preceitos constitucionais, com atuação necessária da figura do controlador. O controlador é um profissional que exerce um papel fundamental no assessoramento ao gestor público na tomada de suas decisões, buscando atender as necessidades da população como no controle de gastos públicos e a sua correta aplicação.

O controlador deve ser um profissional dotado de capacidade técnica, que tenha visão ampla sobre o controle de contas e da execução das atividades administrativas, com características de imparcialidade, independência, perspicácia nos exames, persistência, finura de trato e humanidade, cautela e zelo profissional, cooperação e curiosidade.

Com a necessidade de organizar o controle administrativo, com a Constituição Federal de 1964, que atribui o Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos de gestão do Poder Executivo. Nesse contexto, foi então aprovada a Lei nº 4.320/64, que separa o controle interno do externo, onde foi



estabelecido normas de direito financeiro e de controle dos orçamentos públicos, privilegiando também o controle interno.

A Constituição Federal de 1967 alterou a Lei nº 4.320/64 ao introduzir expressões de controle interno e externo, definindo competências no exercício das suas atividades. Ao Poder Executivo incumbiu-se o controle interno, e ao Poder Legislativo o controle externo. A Lei nº 4.320/64 consagrou os princípios do planejamento, do orçamento e do controle, instituindo o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento por Programas e estabeleceu como objetivo novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA

Esta pesquisa teve por objetivo entender a importância da controladoria interna na administração pública como ferramenta de apoio ao gestor nas tomadas de decisões em seus atos administrativos, e identificar suas funções no desempenho de suas atribuições e em total acordo com leis e regulamentos que embasam a sua aplicabilidade, melhorando o desempenho da organização. Além dos conceitos sobre administração pública e controle interno, buscou-se, neste estudo, apresentar princípios e teorias que norteiam a administração pública. Assim, em análise a pesquisa, conclui-se que a Controladoria Interna exerce um papel fundamental na gestão pública, sejam na esfera federal, estadual ou municipal, através de sua visão ampla de gestão,



proporcionando ao gestor um auxílio na sua tomada de decisão com base legal e seguro dos seus atos.

O controle interno é um instrumento indispensável na gestão pública, sua contribuição tornam a gestão mais eficiente e eficaz, através de suas técnicas de verificação, análise, fiscalização e orientação nos processos, em observâncias aos princípios legais que norteiam a administração pública para o cumprimento de metas e programas.

Apesar da controladoria no órgão público ser algo relativamente novo, é claro perceber seus resultados e contribuições obtidos com sua implementação, melhorando quesitos de transparência, qualidade na gestão e possibilitando acesso a informações por parte de usuários do serviço público.

A controladoria não apenas orienta os gestores quanto ao planejamento para uma boa gestão, ela também auxilia na correta aplicação dos recursos públicos, proporcionando uma gestão de qualidade e que atenda às necessidades da sociedade. Uma má gestão de recursos pode impactar em danos decadentes a população, sendo assim uma gestão ineficiente. Atualmente, há a necessidade de se existir uma gestão com práticas gerenciais, que tenha foco no alcance de objetivos que atendam as demandas da sociedade, mantendo suas funções, praticando seus atos de forma legal, obedecendo leis, mas com um olhar mais voltado para as necessidades da coletividade, na qualidade dos serviços oferecidos.



REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria. O papel da controladoria no processo de gestão. In: SCHMIDT, Paulo (Org.). Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BORINELLI, Márcio Luiz. Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da prática. Tese. Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2006.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual de Controle Interno:** teoria & prática. Curitiba: Jurua, 4. ed, 2006.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CATELLI, Armando. Controladoria. São Paulo: Atlas, 1999.

CATELLI, Armando. **Controladoria:** uma abordagem da gestão econômica – GECON. São Paulo: Atlas, 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria Contábil: Teoria e prática, 9.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Decreto-Lei no 200 de 25 de fevereiro de 1967.

IUDÍCIBUS, Sergio de. Contabilidade Gerencial. São Paulo: Atlas, 2006.



OLIVEIRA, Luís Martins de et al. **Controladoria Estratégica: Textos e casos práticos com solução.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PADOVEZZE, Clovis Luís. **Controladoria Básica.** 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

PEREIRA, José Matias. Curso de **Administração Pública:** Foco nas instituições e ações governamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público:** Uma abordagem prática. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2014.





CAPÍTULO 10

CONTROLE INTERNO E O IDEB: ANÁLISE DO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MARECHAL DEODORO

**Giselle Elaine de Lima Omena
Priscila da Silva Amaral
Adriana Thiara Oliveira**

INTRODUÇÃO

A administração pública vem gerando transformações políticas, sociais, econômicas e tecnológicas, causando impacto na sociedade e, sobretudo, nas administrações públicas municipais.

Essas transformações atingiram os municípios e impuseram a estes, um processo de mudança na medida em que se força a busca da eficiência para utilizar melhor os recursos públicos.

A cada dia que passa, esse processo evolutivo e de inovações tecnológicas vem deixando a sociedade mais exigente, e exigindo uma nova gestão que garanta a prestação do serviço público de acordo com as novas necessidades que surgem aos cidadãos (LENSER, 2012).

Junto com o novo modelo de gestão pública vem os desafios, que impõem ao gestor público uma revisão de seus



papéis, funções e, especialmente, de seus mecanismos de gestão. Dentre estes mecanismos, encontra-se o controle interno.

Na administração pública, o controle interno assume um papel importante nos processos de planejamento, execução, fiscalização e transparência das ações, fornecendo aos gestores informações para a tomada de decisão e auxiliando no desenvolvimento de uma gestão mais eficiente e responsável na aplicação dos recursos públicos.

Vieira (2011) ressalta que as ações administrativas e judiciais que podem responsabilizar e penalizar, além de influenciar os administradores públicos a se preocuparem com o Controle Interno, está fundamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, da qual destaca o parágrafo 1º, art. 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).



A gestão pública tem em sua premissa administrar e realizar atividade buscando alcançar o bem da coletividade e fazendo a gestão de certas áreas da sociedade, como Saúde, Educação, entre outros.

Na área da educação, o Controle Interno pode ser utilizado no monitoramento e no acompanhamento dos processos de gestão educacional, ajudando na tomada de decisão para melhoria do ensino.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar se o Controle Interno pode ajudar a trazer informações que favoreçam no desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), da Secretaria Municipal de Educação do município de Marechal Deodoro/AL. Como objetivo específico, tem-se de compreender a importância do Controle Interno e identificar se o município possui Políticas Públicas para a melhoria do ensino.



DISCUSSÃO TEÓRICA

Controle Interno na Administração Pública Municipal

Segundo Castro (2008), a origem do controle interno no Brasil, em 1914, era somente contábil, devido à necessidade de implantação de técnicas de contabilidade na área pública com finalidade de padronização de registro, orientação metodológica e controle dos atos de gestão em todos os níveis.

Com a estruturação do controle financeiro, surgiu a

necessidade de organizar o controle administrativo, e com a isso foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), órgão encarregado de assessorar na prevenção e combate a corrupção e promover o aprimoramento dentro da gestão.

Conforme descreve Souza (2006), o controle interno representa uma entidade, o conjunto de procedimentos, métodos ou atividades que têm como finalidade fornecer informações contábeis fidedignas, preservar os ativos e auxiliar os gestores na condução ordenada e administração das contas públicas.

Com base nesse pensamento, Meirelles (2003) define o Controle Interno como:

Toda atividade que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito (MEIRELLES, 2003, p.641).

Para Castro (2008), na área pública o objetivo do Controle Interno é funcionar simultaneamente como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão, contribuindo para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. Como resultado



disso ressalta os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades.

Os estudos realizados recentemente vêm mostrando a grande importância do controle interno na gestão pública como um instrumento de atividade imprescindível na busca por qualidade, economicidade, eficácia e transparência na execução dos serviços públicos oferecidos a toda a sociedade.

Vale ressaltar, que o controle interno é responsável pela fiscalização preventiva, detectiva e/ou corretiva, impedindo erros que ocorram involuntariamente ou que desperdícios que possam comprometer o gestor público (ROCHA, 2013).

O Controle Interno não é exercido exclusivamente pela Controladoria Geral da União, ele também pode ser exercido dentro dos órgãos públicos, sendo o responsável por verificar a conformidade dos processos realizados no órgão, sejam eles processos licitatórios, de pagamento, contratação de obras e serviços, concessão de diárias, e outros.

Para Alexandrino e Paulo (2012) controle interno pode ser

aquele exercido dentro de um mesmo poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercido por meio de órgãos especializados, sem relação hierárquica com órgão controlador, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo poder (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 813).



Albuquerque, Medeiros e Silva (2013) corroboram com o pensamento de que o controle interno é realizado por estruturas organizacionais estabelecidas no âmbito do próprio órgão controlado, compreendendo um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos estruturados e integrados.

Nesse sentido, Azevedo e Ensslin (2010) relatam que o ato de controlar está diretamente vinculado ao planejamento, garantindo a aplicabilidade dos recursos disponíveis a um determinado retorno dos resultados.

Assim, os procedimentos de controles fornecem aos gestores públicos, dados que o permitam acompanhar, com segurança, todos os atos administrativos, a tomar decisões que se harmonizem com os objetivos da política administrativa traçada, para garantir os resultados e prevenir eventuais desperdício, seja em compra de materiais, compra de equipamentos, ou contratos de prestação de serviços.



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Conforme Castro (2000) explica, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem como objetivo corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal, dos municípios e da União, bem como limitar os gastos às receitas, adotando, para isso, técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e transparência das ações de governo em relação à população, incentivando o controle social.

Esse apontamento está pautado no parágrafo 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal que confere normas voltadas à responsabilidade fiscal na gestão pública com ações de planejamento e transparência para buscar o equilíbrio dos gastos públicos (BRASIL, 2000).

A LRF foi criada com o intuito de dar limites aos governantes, que passaram a ter compromisso com o orçamento e com as metas impostas pelo Poder Legislativo. O descumprimento destas metas causa ao gestor a responsabilização pelos seus atos, podendo o gestor público sofrer ações administrativas e judiciais.

Na gestão pública, o equilíbrio das contas é essencial para tratar e gerir recursos da sociedade em prol do bem de toda a coletividade.



ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB

Segundo Barbosa e Mello (2015), nos últimos tempos o termo qualidade vem se tornando evidente na educação brasileira, gerando preocupação nos educadores e formuladores de políticas públicas de educação.

Em 2007, com o Decreto nº 6.094, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com o objetivo de medir a qualidade da educação básica brasileira, pautada nos critérios: proficiência em Língua Portuguesa e Matemática e na aprovação dos alunos.

O IDEB passou a representar o principal indicador da qualidade da educação básica brasileira, que utiliza instrumentos de avaliação em larga escala e dados do Censo Escolar.

Conforme Haddad (2008) pontua, a proposta do IDEB é conter a reprovação indiscriminada e estabelecer metas para os sistemas de ensino e as escolas, numa mobilização pela qualidade da educação, para que o país atinja sua meta de qualidade educacional dos países desenvolvidos.

Desde modo, cada ente federado assume voluntariamente o compromisso e a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, mediante meta estabelecida pelo IDEB (BRASIL, 2007).

A qualidade da educação é algo complexo, múltiplo e diverso, e cabe a cada país estabelecer diretrizes e bases, a fim de buscar tal qualidade. De acordo com o pensamento de tal autor, a busca pela qualidade da educação vem ocupando espaço nas agendas das políticas públicas da educação e dos pesquisadores das áreas (DOURADO, 2007).

É frequente a utilização do IDEB pelos Tribunais de Contas, ampliando o papel de fiscalização da legalidade, para também auditar a qualidade da gestão pública, visando atender aos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas pelos seus gestores.



MATERIAIS E MÉTODOS

O procedimento técnico utilizado para a elaboração deste artigo foi a pesquisa bibliográfica, fundamentada em materiais como: livros, artigos científicos, leis, normas, instruções normativas, manuais técnicos expedidos pelos órgãos competentes e sites governamentais, já publicados em revistas entre o período de 2011 a 2019 e pertinentes ao assunto, no qual permitiu uma organização e sistematização dos fundamentos com a finalidade de desenvolver uma leitura crítica da realidade.

Além das informações obtidas através da revisão documental, a pesquisa foi realizada com base em informações divulgadas pela Secretaria Municipal de Educação do município de Marechal Deodoro/AL, no período de 2017 a 2019. Foi adotada uma abordagem qualitativa, e foi possível observar, através dos textos e dados analisados, que os objetivos propostos no trabalho foram esclarecidos, pois, o Controle Interno pode auxiliar no desempenho do IDEB. Também foram identificadas Políticas Públicas para melhoria do Ensino.



RESULTADO DA PESQUISA

O Controle Interno se constitui em um instrumento indispensável para que qualquer gestor público alcance os objetivos desejados de uma organização. Diante disso, pôde ser observado nesta pesquisa que o município de Marechal Deodoro/AL utilizou o Controle Interno para assegurar os objetivos na área educacional.

O controle administrativo, direcionado à gestão educacional, engloba os métodos e procedimentos que visam à adesão às políticas estratégicas e à eficiência operacional da organização.

Dessa forma, em 2017, após realização de testes com as turmas dos 5º e 9º ano, a Secretaria Municipal de Educação do município de Marechal Deodoro/AL constatou que os alunos apresentavam dificuldades nas habilidades que são exigidas na Prova SAEB que avalia o desempenho dos alunos nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. Em matemática, as dificuldades foram relacionadas à resolução de problemas envolvendo números, operações, grandezas e medidas, enquanto na disciplina de Língua Portuguesa as dificuldades foram relacionadas a leitura, interpretação de textos e coesão e coerência no tratamento dos textos. Uma grande deficiência dos alunos em língua portuguesa e matemática.

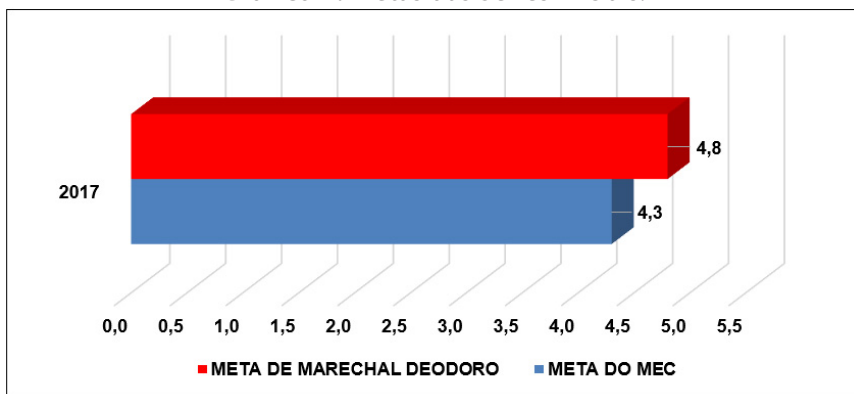
Para tentar corrigir esses problemas a Secretaria investiu em Políticas Públicas, iniciando um Plano de Trabalho visando à melhoria da aprendizagem dos/as alunos/as da rede pública de ensino. Com base nos indicadores de desempenho escolar, nas avaliações externas, tanto no âmbito federal como estadual, foi possível perceber a necessidade de mecanismos de apoio à aprendizagem para a plena garantia dos direitos de aprendizagem das crianças e jovens e, conseqüentemente, alcançar resultados mais satisfatórios do que os apresentados, focado em melhorar o processo de ensino e aprendizagem e alfabetização dos alunos na idade certa.



Com isso, a Secretaria investiu em livros escolares de alfabetização para as turmas avaliadas, bem como em estratégias para correção de fluxo escolar e em materiais que auxiliaram na preparação para a Prova Brasil com revisão de conteúdos, além de investir na reciclagem e qualificação dos profissionais de educação envolvidos no processo.

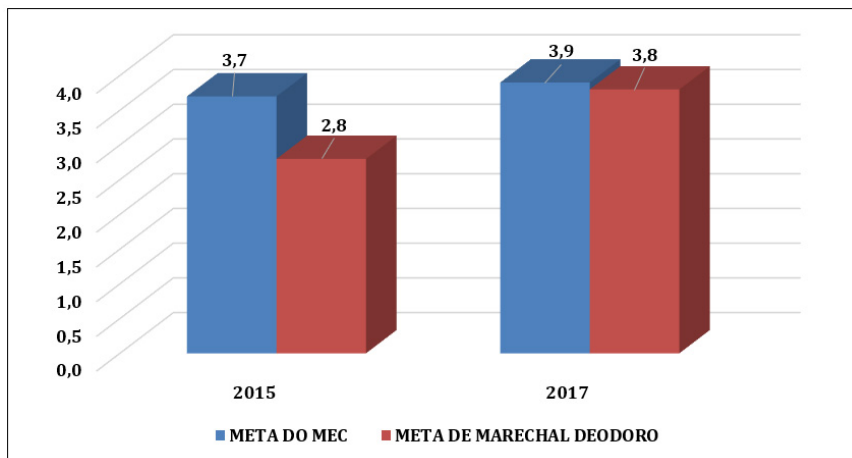
Como resultado de todo esforço aplicado em 2017, o município de Marechal Deodoro superou as expectativas: fez 4,8 pontos nas séries iniciais, ultrapassando a meta do MEC, que era de 4,3 para este ano, conforme mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1. Metas das Séries Iniciais.



Fonte: INEP - Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

Já nas séries finais (Gráfico 2), Marechal Deodoro também foi destaque, saindo de 2,8 para 3,8 na avaliação.

Gráfico 2. Metas das Séries Finais.

Fonte: INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.



Em 2019, com o intuito de desenvolver a educação e trazer grandes resultados para o município, a Secretaria Municipal de Educação criou um programa de apoio aos/às alunos/as, com o objetivo de reforçar o trabalho realizado pelos docentes, o “Projeto Marechal Supera IDEB”, que visa melhorar a qualidade da educação no município de Marechal Deodoro, através de oportunidades de aprendizagens e consolidação dos conhecimentos, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. O programa prevê um pacote de ações de incentivo e superação de metas para a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, com investimento e implementação de estratégias nas turmas do 5º e 9º anos de todas as unidades educacionais do município, além de direcionar

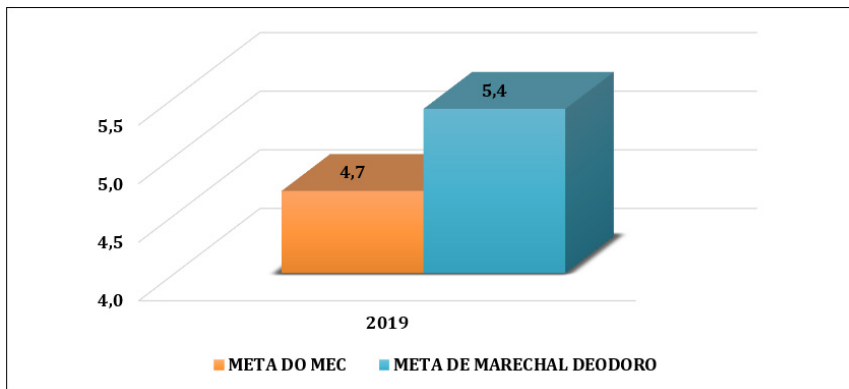
esforços através de atividades de reforço para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Dentre as iniciativas do programa estão a implementação de um professor mediador, para assessorar as turmas envolvidas, um articulador escolar acompanhando a aprendizagem, a evasão e a frequência dos alunos, realização de avaliações que visem identificar e combater as principais deficiências dos alunos, além de uma capacitação mensal com todos os professores, diretores e articuladores da rede municipal de ensino.

Todo esse engajamento na melhoria do IDEB de Marechal Deodoro trouxe resultados positivos no ano de 2019. O Gráfico 3, demonstra que o município fez 5,4 pontos nas séries iniciais, ultrapassando a meta do MEC, que era de 4,7 para o ano.



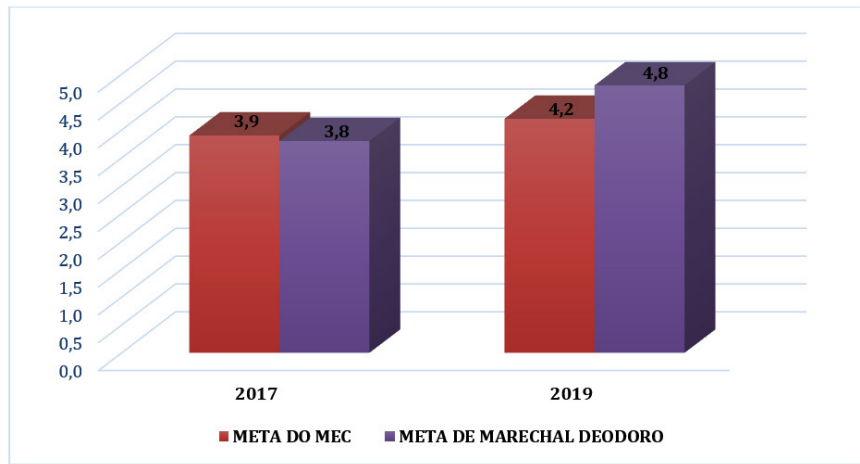
Gráfico 3. Metas das Séries Iniciais.



Fonte: INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

Nas séries finais, pulou de 3,8 para 4,8 na avaliação, como mostra o Gráfico 4. Com o resultado, o município ficou entre as 15 melhores notas do Estado.

Gráfico 4. Metas das Séries Finais.



Fonte: INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle interno é uma ferramenta indispensável para a concretização da transparência na gestão dos gastos públicos, prevenindo irregularidades e contribuindo para o alcance de uma boa gestão.

Dessa forma, analisamos que o Município de Marechal Deodoro nos últimos anos tem feito alguns benefícios do ensino como: na infraestrutura das escolas, na melhoria da merenda,

nas estratégias pedagógicas, entre outros, visando melhorar o processo de ensino e aprendizagem, e alfabetização dos alunos. Isso se deu por meio de investimentos que foram possíveis através de informações contábeis e administrativas dadas pelo Controle Interno que auxiliaram na orientação dos gestores sobre a melhor forma de investir na qualidade do ensino com a finalidade de atingir as metas relacionadas ao IDEB.

O objetivo do estudo foi analisar se o Controle Interno pode ajudar a trazer informações que favoreçam no desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Após análise constatou-se que sim, o Controle Interno ajuda a trazer informações, e quando busca evitar os gastos desnecessários, desperdícios, redução de erros e fraudes, está ajudando a gestão a identificar onde estão os problemas e, com isso, ajudando na transparência e no desenvolvimento das atividades que gerem melhoria do IDEB.

Assim, podemos concluir que os resultados apresentados neste estudo, validam que o controle interno atuante na Secretaria Municipal de Educação do município de Marechal Deodoro/AL, pode auxiliar na melhoria do IDEB, levando a educação a alcançar um novo patamar na educação pública brasileira, no ponto de vista da proficiência/aprendizagem em língua portuguesa e matemática.



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. v. I. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2012.

AZEVEDO, Natalia Kirchner; ENSSLIN, Sandra Rolim. Controle Interno e as Fundações de apoio à pesquisa universitária: uma análise do funcionamento do Controle Interno nas Fundações da Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2010. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Santa Catarina, v.29, n.3, p.34-45, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/viewFile/11386/6511>>. Acesso em 04 set. 2021.

BARBOSA, José Márcio Silva; MELLO, Rita Márcia Andrade Vaz de. O IDEB como instrumento de avaliação da aprendizagem escolar: uma visão crítica. **Rev. Eletrônica Pesquiseduca**, Santos, v. 07, n. 13, p.106-123, jan.-jun. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 05 ago de 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, visando a



mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Francisco Régis Xavier Moura e. (Coord.). **Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Atricon, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, 2007. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade_da_educacao.pdf>. Acesso em 15 de jul. de 2021.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LENSER, Francielle de Moraes. **Controle Interno na Administração Pública**. 2012. 66 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na Administração Pública: controle Interno e Externo. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr. 2001. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34632>>. Acesso em 09 ago. 2021.



SOUZA, Jorge Bento de. **Controle interno municipal: uma abordagem prática.** Porto Alegre: Evangraf, 2006.

VIEIRA, Lucas Lunardi. **Controle Interno à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2011. 24f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.



CAPÍTULO 11

ESTRATÉGIAS DE AUTO CUIDADO DA SAÚDE DOCENTE

Bruna Gabriela Araújo Ximenes Negreiros
Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto

Diante dos desafios frente à prática docente, a cobrança de produtividade, assédio moral, o comportamento rotineiro de alunos desmotivados e mimados sem a devida educação doméstica, a busca por desenvolvimento de projetos e aprimoramento do conteúdo que será ministrado, jornada de trabalho atribulada, sobrecarga de trabalho atrelado a um baixo reconhecimento salarial geram, inevitavelmente, fadiga física e mental. O estresse dos professores é visto como uma síndrome de sentimentos negativos resultante de seu esforço no trabalho, que acarretam mudanças fisiológicas e bioquímicas potencialmente patológicas (BRITO,1998; CHAMON, 2006).

Estudos mostram que os transtornos mentais e comportamentais (TMC) representam a terceira causa de afastamentos laborais com auxílio-doença no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Provavelmente, ocorra em decorrência às condições de exposição crônica a estressores psicossociais



desfavoráveis no trabalho, associados a sintomas psicossomáticos, psiquiátricos e/ou bem-estar de vida (SILVA-JUNIOR; FISHER, 2015). O afastamento decorrente de TMC é considerado problema de saúde pública e gera impactos sociais, organizacionais e individuais. Medidas de monitoramento e supervisão contribuem para a tomada de decisão gerencial, bem como para o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à saúde do trabalhador e à melhoria da qualidade de vida no trabalho (ESTORCE; KURCGAN, 2011).

A sociedade moderna depara-se com um alto índice de adoecimento da população, os índices de pessoas acometidas por transtornos mentais continuam crescendo, com impactos significativos sobre a saúde e as principais consequências sociais, de direitos humanos e econômicas em todos os países do mundo. O plano de Ação Integral sobre Saúde Mental – OMS 2013/2020, traz orientações técnicas, instrumentos e módulos de capacitação baseados em evidências para ampliar a prestação de serviços nos países, especialmente naqueles com recursos escassos. O programa foca em uma série de condições prioritárias, direcionando a capacitação para provedores de cuidados de saúde não especializados em uma abordagem integrada que promova a saúde mental em todos os níveis de cuidados.

Dentre os TMC, os transtornos de ansiedade - aqueles em que as características como sentimento de medo vago, que se manifesta como tensão decorrente de uma antecipação de perigo (GUIMARÃES et al., 2015). A Depressão é uma doença mental de elevada prevalência e é a mais associada ao suicídio, tende a ser



crônica e recorrente, principalmente quando não é tratada. É um problema médico grave e altamente prevalente na população em geral (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Observa-se maior risco de afastamento do trabalho quando existem concomitantemente ansiedade e depressão, ou seja, indicador negativo tanto para o trabalhador como para seu empregador, em virtude da ausência no trabalho que gera a queda de produtividade e alta rotatividade de profissionais e, por conseguinte, elevado custo para o sistema de proteção social (ROMERO et al., 2013).

O estresse físico gera estímulos internos, como sentimentos de alegria, angústia, medo e tristeza e podem gerar diversas reações no organismo por meio de ações do Sistema Nervoso Central, endócrino, imunológico e límbico. Diversos mecanismos são afetados por conta dos níveis elevados de adrenalina e cortisona gerando alterações como dores de barriga, taquicardia, desequilíbrio nos níveis de pressão arterial, tremores, alterações gástricas e intestinais, além de boca seca, crises de choro e dificuldade de respirar. Este quadro rotineiro torna-se preocupante porque os sintomas do estresse físico podem evoluir para doenças como infarto do miocárdio, arteriosclerose, gastrites, úlceras e problemas de pele (SANTOS, 2007).

Já na esfera psicológica, o sofrimento mental pode ser decorrente de pressões psicológicas e estas podem ser decorrentes da organização do trabalho e de mudanças organizacionais que, por sua vez, podem causar sentimentos de apreensão, nervosismo, preocupação e medo. Quando esses desequilíbrios não são



tratados, quase sempre culminam em reações como depressão, síndrome do pânico, transtorno de ansiedade e síndrome do esgotamento profissional, também conhecida como Síndrome Burnout. (BENEVIDES-PEREIRA, 2002)

Para os distúrbios emocionais, seja depressão, transtorno de ansiedade generalizada (TAG) e até a Síndrome de Burnout, a conduta terapêutica gira em torno da psicoterapia, mas também pode envolver medicamentos (antidepressivos e/ou ansiolíticos). A intervenção pode surtir efeito entre um e três meses, mas pode perdurar por mais tempo, conforme cada caso (REINHOLD, 2007). Segundo dados da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, na comparação entre os anos de 2017 e 2018, o crescimento de benefícios de auxílio-doença com a Síndrome de Burnout (CID 10 Z73) chegou a 114,80%. Os sintomas como depressão e ansiedade tem sido marcante para limitar ou incapacitar os acometidos decorrentes de um esgotamento físico e mental. Características similares têm sido observadas em pessoas que vivem em áreas afetadas por conflitos - dados indicam que uma em cada cinco pessoas (22%) tem depressão, ansiedade, transtorno de estresse pós-traumático, transtorno bipolar ou esquizofrenia (CHARLSON et al., 2019).

A grande questão é que apesar da busca pelo tratamento para estabilização do quadro emocional gerador de desequilíbrios sistêmicos crônicos, o estresse decorrente dos desafios do ambiente pedagógico persiste e o uso dessas condutas acaba permeando um tratamento “paliativo”, já que ciclos de crises se sucedem com



frequência no decorrer do tempo. A terapêutica regular através da associação psicoterapia/medicamento torna-se eficiente, porém o manejo dos fatores estressores atrelados a técnicas de autocuidado torna-se essencial para recuperação do docente, evitando a cronificação dos problemas de saúde física e mental.

Os tratamentos eficazes para os transtornos mentais e comportamentais, dentre eles as Práticas Integrativas e Complementares (PICs) que visam aliviar o sofrimento causado por eles através de cuidados de saúde e aos serviços sociais capazes de proporcionar tratamento e apoio social, mas que muitas vezes são inacessíveis à população. O termo Práticas Integrativas e Complementares (PICs) foi designado pelo Ministério da Saúde (MS), refere-se ao conjunto de práticas e saberes agrupados pela característica comum e não pertencente ao grupo de saberes/práticas consagrados na medicina convencional.

A necessidade de um posicionamento de autocuidado torna-se essencial para o equilíbrio emocional. Olhar para si com cuidado e afeto, prestando atenção às suas necessidades, como por exemplo, as **condutas de autocuidado para promoção da saúde geral**. A idéia é possibilitar a construção de um escudo que proteja a experiência desagradável e das consequências do estresse.

- Exercícios físicos

O exercício físico tem uma importância expressiva no combate ao estresse. Seja na esfera fisiológica, através da redução



dos níveis de cortisol (hormônio associado ao estresse celular) e aumento das endorfinas (hormônios responsáveis pelo bem-estar e melhora do humor), quanto na esfera comportamental com a distração temporária da situação estressante, aumento da percepção do autocontrole, interação com os outros ou ter um tempo para estar sozinho com seus próprios pensamentos, além de colaborar indiretamente para o convívio social. Diversos autores concordam que quanto melhor era o condicionamento físico dos indivíduos, mais favoráveis eram suas respostas ao estresse.

A vantagem da prática rotineira de exercícios mostra que quase todos os riscos psico-ocupacionais que o professor apresenta diminuem expressivamente. Testes científicos ao longo dos anos estabeleceram que além da redução da ansiedade e da depressão, modificam o estado de alerta ansioso por um estado equilibrado e eficiente, além de tornar a reação aos estímulos mais apropriada e rápida. (Grima e BagurCalafat, 2004; Toker, 2012)



- Alimentação adequada

Ter uma alimentação balanceada é essencial para o equilíbrio geral e bem-estar do nosso organismo. Atentar à qualidade do que é consumido interfere na nossa saúde e humor, e não é segredo para ninguém. Os cuidados com alimentação extrapolam para nossa vitalidade, disposição, sono.

A grande dificuldade do professor é, por conta da rotina atribulada, atentar para esse detalhe super importante no seu

bem-estar. O pouco tempo entre as aulas, a correria constante pelo que deve ser resolvido entre as atividades dentro da sala de aula, acabam por sedimentar na rotina do docente, hábitos alimentares perigosos.

É importante parar e estar presente na refeição. Parar e se dedicar com toda atenção ao tempo de se alimentar e a qualidade do que está se ingerindo. Tirar a hora do lmoço para curtir essa refeição como ela precisa ser curtida. Comer com calma, mastigando bem os alimentos e se desligando do mundo ao redor.

Algumas técnicas tem sido propostas para essa alimentação em atenção plena. Isso é proposto pelo *Mindfuleating*, onde a atenção plena é voltada para o ato e isso reduz expressivamente a ansiedade. O grande objetivo é reservar esse tempo para o autocuidado e saúde.



- Higiene mental

Conceitualmente higiene remete à limpeza. Por se tratar de um termo que nos conecta a algo físico, pouco nos atentamos a algo que nos suja por dentro e interferem diretamente na nossa paz interna: nossos pensamentos. Rever os pensamentos, descartar os negativos e saber cuidar da frequência e qualidade dessa eliminação, nos torna mais limpos internamente, mais saudáveis emocionalmente. O quão limpo estamos por dentro, nos torna mais ou menos vulneráveis aos desafios que são impostos no dia-a-dia. Se existe saturação de algo ruim, o pouco ruim que chega já nos

leva a transbordar. Precisamos nos limpar internamente, esvaziar a caixa para melhorar nossas ações frente às adversidades. Isso é possível cuidando dos nossos pensamentos, palavras e ações.

Alimentar emoções negativas e removê-las da mente nos torna vulneráveis a reagir da maneira menos racional e, muitas vezes, menos assertivas. Isso acaba resultando em novas sensações ruins e todas as suas consequências, mantendo o padrão negativo em ciclo. Numa sala de aula, por exemplo, estar repleto de pensamentos ruins pode gerar interpretações erradas, onde falsas intenções podem ser percebidas dos alunos em relação ao professor, podendo gerar entrada de idéias negativas automaticamente. É necessário que o professor anule suas idéias negativas e esteja emocionalmente preparado para as situações difíceis que acontecem na vida. Um professor que mantém idéias positivas impede que todo feedback negativo do ambiente seja ameaçador (Zarai, 1999)



- Trabalhar a resiliência

A prática de saber adaptar-se já é defendida a milênios. E esse é ponto primordial para conseguir atravessar os diversos desafios, tanto na esfera pessoal quanto profissional. A resiliência é entendida como uma tendência, que se manifesta por ocasião da superação de situações de risco e assegura a continuidade de um desenvolvimento saudável. É um processo dinâmico de aprimoramento individual onde as influências do ambiente e

do indivíduo interagem reciprocamente, permitindo à pessoa se adaptar, apesar da presença de estressores. É tornar-se forte para que os eventos não sejam prejudiciais”, construir resiliência envolve focar no presente e na sua bondade, apreciar o que você tem e saber que uma atitude favorável não pode ser alcançada por nenhum “fantasma” do passado ou do futuro. Para isso são trabalhados mecanismos emocionais, cognitivos e socioculturais que são construídos no decorrer da existência humana, a partir de desafios graduais que reforçam atributos pessoais, estratégias de enfrentamento e habilidades.

Outro conceito, tão central para o exercício profissional do professor quanto a resiliência e que interage com o primeiro, é o denominado de habilidades sociais. Para lidar com os problemas relacionados ao ambiente escolar, além de manejar de forma adequada as adversidades, é preciso traquejo para relacionar-se socialmente, fazendo uma boa leitura do contexto. As relações interpessoais são beneficiadas quando as pessoas envolvidas em cada episódio social têm condições de analisar e compreender com clareza a situação presente, verificar os aspectos que a controlam, para então poder agir de forma segura atendendo às especificidades do momento, se respeitando e respeitando ao outro. A leitura do ambiente é uma das chamadas habilidades sociais. As habilidades sociais são definidas por Gresham (2009) como comportamentos aceitáveis aprendidos socialmente, que permitem à pessoa interagir efetivamente com outros, evitando ou fugindo de comportamentos não aceitáveis que possam resultar em interações negativas



Soares et. al. (2009) enfatizam que o professor, por ser um agente da educação, precisa ser socialmente competente, pois a forma como se comporta em sala de aula pode otimizar ou não a aprendizagem e o relacionamento entre ele e o educando. O papel de modelo de conduta desempenhado pelo professor é de suma importância especialmente na atualidade, quando se percebe que os conflitos são gerenciados na sociedade de forma impulsiva, levando a comportamentos lesivos para todos os envolvidos. Ter identificado predomínio de repertório apropriado de habilidades sociais e resiliência por parte dos acadêmicos que escolheram cursos envolvendo licenciatura, pode ser um indício produtivo.

- Práticas de respiração

Respirar profundamente traz auto-controle e calma. Porém usar esse fundamento biológico a nosso favor, é algo que poucos sabem. Através de uma respiração correta, diversos benefícios sistêmicos podem ser obtidos como diminuição do estresse, ansiedade e até mesmo a própria depressão.

O controle respiratório estimula o sistema nervoso autônomo a inibir o sistema nervoso simpático e estimular o parassimpático, diminuindo a frequência cardíaca e relaxando músculos esqueléticos como um todo. Deste modo, os quimioceptores, controladores da respiração, são sensíveis a elevação de gás carbônico no sangue, e com a prática regular eles começam a responder menos ao aumento de gás carbônico



durante a expiração, de forma a possibilitar ao praticante expirar mais prolongadamente, ainda que a frequência cardíaca diminua.

A respiração diafragmática pode ser usada como estratégia terapêutica e ser inserida na rotina diária de qualquer indivíduo submetido a estresse crônico, agregando muitos benefícios. A respiração abdominal lenta é uma técnica de relaxamento que baseia-se na diminuição da taxa respiratória a uma velocidade (seis ciclos respiratórios lentos por minuto). Essa alteração estimula os reflexos de pressão, proporcionando mudança positiva cardiovascular, emocional. O foco e controle da respiração induzem o indivíduo ao relaxamento e permite a regulação da atenção, além de possibilitar sensações de calma e paz na mente.

Vale lembrar que a respiração apresenta dupla função, sendo uma através da absorção do oxigênio pelas células corporais e a de limpeza do organismo pelos produtos da expiração, onde ocorre a diminuição do dióxido de carbono os resíduos corporais que são necessários ao organismo, através de hematose. Sabemos da função insubstituível do oxigênio à nossa existência, e a respiração inadequada, normalmente associada a quadros de estresse, resultam em redução da vitalidade, da capacidade de movimentação muscular e articular, levando-o a se sentir cansado facilmente, a depressão, exaustão, ansiedade, prejudicando muita das vezes sua auto expressão.

Outro meio de atentar para a respiração é através da prática de pranayamas e meditações do yoga, filosofia milenar da Índia. As práticas respiratórias podem melhorar nossa performance através



do controle da fase de inspiração e de expiração, exigindo da mente uma participação ativa no aparelho respiratório. O bom domínio respiratório viabiliza naturalmente a calma graças ao equilíbrio energético proporcionada pelo ato. É dito que a consciência corporal aumenta de tal forma que o ato de respirar não engloba apenas os pulmões, mas pode ser sentido por todo o corpo. O ato de respirar consegue tanto acalmar quanto proporcionar uma energização do indivíduo resultando em profundo bem-estar.

Algumas condutas de autocuidado poderão ser adotadas no **ambiente de trabalho**, visto que a presença de sintomas de estresse interfere na saúde mental do professor, repercutindo no plano ocupacional. A função de organizar é dar condições para que os indivíduos possam desenvolver seu processo de perceber e pensar.

1. Um ambiente leve e organizado reduz seu estresse e aumenta sua produtividade. Invista em organizar seu espaço de trabalho. Isso afetará diretamente sua paz e desempenho.
2. Tenha como meta um tempo para pausa, alongamento e práticas respiratórias durante a jornada de trabalho. Delboni (1997), já defendia que “a tranquilidade física e emocional das pessoas é sinônimo de crescimento organizacional.”
3. Organize melhor o tempo e estabeleça prioridades. Não tente realizar um número excessivo de atividades em cada dia, evitando que o excesso de compromissos faça com que os resultados não sejam tão satisfatórios, e você acabe se aborrecendo com isso. Estabeleça prioridades e planeje realizar apenas metade do que gostaria de realizar, provavelmente, essa metade preencherá todo o dia.



4. Lembre diariamente do seu propósito em lecionar. Lembre-se de como os professores são importantes para a sociedade, encontre a importância que você desempenha na vida de tantas pessoas. Crie mecanismos para visualizar que a limitação do sistema não está necessariamente vinculado ao seu trabalho. Se empenhe em fornecer o melhor dentro do seu serviço, mas enxergando que nem tudo pode ser feito. Seja responsável o suficiente para não cair no vitimismo nesse ponto. Saiba diferenciar quando a falta de performance vem da sua postura ou não.
5. Crie um grupo com seus colegas professores para compartilhar idéias, frustrações e problemas a serem resolvidos. Aspectos da comunicação e das inter-relações interpessoais no trabalho são essências para o equilíbrio de todos. O apoio social pode reduzir expressamente a sua carga e dos demais, criando um ambiente mais leve e com pró-atividade.
6. Vigie seus pensamentos. O foco constante nos pontos negativos da jornada nos cega frente a tudo de bom que já foi e que ainda pode ser vivido. Transforme suas crenças negativas com referências a docência em positivas, dizendo para si mesmo: “Eu não preciso ser perfeito o tempo todo” ou: “ Não sou responsável por tudo o que acontece com meus alunos”.
7. Diga não às obrigações desnecessárias impostas. Preze pela sua saúde mental não gerando sobrecarga desnecessária.
8. Ter uma atitude positiva é essencial para que sua trajetória seja mais leve positiva e que sua recuperação seja mais rápida frente às adversidades. Você tem controle sobre suas emoções, não importa se têm que lidar com excesso de burocracia, pais irritados, alunos mal criados. Foque nos aspectos positivos da situação de trabalho, nas coisas boas que já realizou e pode realizar.



9. Preserve sua auto-eficácia. Esse é o pilar da autoconfiança no seu trabalho. Entenda a sua capacidade de resolver situações desafiadores, além das novidades que podem surgir na trajetória. Isso engloba sua habilidade de dar aulas, se relacionar com alunos e visualização do reconhecimento dos seus esforços. Sua auto-confiança é mecanismo de proteção contra estresse e as consequências dele. Além de favorecer seu engajamento na sua atividade.

Entretanto, existem inúmeras estratégias para o autocuidado que poderão ser **adotadas dentro e/ou fora do ambiente de trabalho**, desde que devidamente selecionadas e orientadas para os fins almejados. Evidências científicas têm mostrado os benefícios das práticas integrativas e complementares para o bem-estar físico, mental e emocional. Além disso, há crescente número de profissionais capacitados e habilitados e maior valorização dos conhecimentos tradicionais de onde se originam grande parte dessas práticas.

Dentre as PICs reconhecidas pelo Ministério da Saúde e oferecidas pelo SUS, encontram-se: medicina tradicional chinesa, plantas medicinais/fitoterapia, meditação, aromaterapia, bioenergética, cromoterapia, constelação familiar, hipnoterapia, imposição de mãos, terapia de florais, dentre outras.

- Fitoterapia

Diante do elevado grau de estresse e consequente desenvolvimento de alterações emocionais como ansiedade, depressão, síndrome do pânico, o tratamento proposto gira



em torno da terapia medicamentosa, através de do uso de ansiolíticos associado à psicoterapia. O tratamento através da fitoterapia agrega outra opção ao leque de possibilidades de conduta terapêuticas.

Esse é um tipo de conduta terapêutica que faz uso de plantas medicinais nas suas diferentes formas farmacêuticas, sem a utilização de substâncias ativas isoladas, ainda que de origem vegetal (Brasil, 2006). É uma prática desenvolvida em todo mundo e diversas culturas, já que a vegetação ao redor do mundo conta com 500 mil espécies diferentes de plantas catalogadas e assim diversos princípios ativos distintos podem ser encontrados. Tratar o ser humano desde o começo da existência foi uma prática realizada com as plantas e conhecimentos ancestrais da população. Só na década de 1920, com o desenvolvimento da indústria farmacêutica e os processos de produção sintética de princípios ativos das plantas, contribuíram para a desvalorização do conhecimento tradicional da medicina popular.

Ela apresenta grande amplitude de aplicação clínica no cuidado primário à saúde, e apresentam uma ação expressiva no tratamento de ansiedade e outras desordens emocionais que são queixas comuns entre os docentes. O tratamento através dessa terapia, com profissional capacitado, pode agregar substancialmente à qualidade de vida do docente, podendo contribuir com sua vitalidade, sono e consequentemente melhorando sua produtividade dentro das salas.



- Meditação

A meditação é uma prática secular, originada no oriente com registros de até 2 mil anos que está atrelada a cultura de diversos povos como na Índia, China, Japão, Butão, entre outros. Apesar de ser pilar em algumas religiões orientais, a meditação também é praticada como um instrumento para o desenvolvimento pessoal em um contexto não religioso. Nessas regiões, a meditação é parte integrante do arsenal terapêutico de alguns sistemas tradicionais de medicina. A popularização no ocidente se deu através da filosofia da yoga por volta da década de 60 e após sua difusão, vem sendo cada vez mais integrada na prática clínica contemporânea Ocidental, principalmente nas áreas da psicologia e na medicina

Por definição, a meditação é composta como uma prática de integração mente-corpo com foco no momento presente. Para se atingir o estado meditativo, diversas técnicas são desenvolvidas, porém todas apresentam em comum a atenção utilizando um artifício de “auto-focalização” (cognominado de “âncora”), em uma palavra, som, imagem, oração ou simplesmente na própria respiração, permitindo que a mente se estabeleça no momento presente, obedecendo frequentemente uma rotina específica. Por esta razão, a prática meditativa tem sido descrita como uma forma de treinamento mental através da qual se busca educar a mente (Slagter et al., 2007).

Os efeitos fisiológicos são comprovados através de diversos estudos que concordam que a meditação gera um



efeito da lentificação (estado hipometabólico) sobre muitos processos corporais tais como batimento cardíaco, respiração e tensão muscular e até modificação do padrão das ondas cerebrais. Essas alterações fisiológicas são muito semelhantes ao estado de relaxamento profundo, acionando o gatilho do parassimpático e impedindo a reação de emergência comum ao desencadeado em reações de estresse. Além de influenciar mudanças comportamentais, como a redução do estresse e ansiedade (Grossman, Niemannb, Schmidtc, & Walachc, 2004), a prática meditativa pode influenciar diretamente no aumento da qualidade de vida e do estado de saúde global do indivíduo.

- Acupuntura

A acupuntura é uma técnica médica milenar, parte da Medicina Tradicional Chinesa, que se define pela inserção de agulhas em pontos específicos do corpo (acupontos) que estimulam uma resposta através do contato com de fibras de dor mecanicamente sensíveis. No Oriente, a acupuntura vem sendo usada com finalidade preventiva e terapêutica há vários milênios.

A teoria dessa prática se baseia na existência do equilíbrio dos padrões do fluxo energético. Defende-se que a saúde do organismo é mantida por meio do fluxo suave de uma energia denominada pelos chineses Qi. Desordens ambientais, alimentares, emocionais ou espirituais podem causar algum tipo de alteração na circulação dessa energia, sendo essa a causa inicial



de algum tipo de disfunção ou patologia. A partir do momento em que alguma patologia esteja instalada no organismo, uma das formas de eliminá-la ou de minimizá-la seria a inserção de agulhas em pontos específicos do corpo, que tem a propriedade de restabelecer esse fluxo suave, ou seja, pela prática da acupuntura (Silva, 2007; Xinnong, 1999).

Através desses estímulos o fluxo energético passa a se equilibrar, apresentando melhoras expressivas ao paciente. A prática apresenta resultados tanto para tratamentos preventivos, quanto para o tratamento e manutenção da saúde. Apresenta também diversas possibilidades de aplicação, desde o tratamento de dor, melhora da imunidade, tratamento de distúrbios musculares, a complicações mais severas como sinusite, asma, enxaqueca, diabetes, hipertensão, insônia, artrite, fibromialgia e dores crônicas em geral. Porém, apesar de excelentes resultados em alterações físicas, a acupuntura tem sido indicada cada vez mais como conduta complementar no tratamento de distúrbios emocionais como ansiedade, síndrome do pânico e depressão. Além disso, a acupuntura possibilita uma sensação de relaxamento o que melhora substancialmente a qualidade de vida do indivíduo.

A prática docente contribui para a presença de ansiedade, irritabilidade, fadiga, descontrole emocional, tensão muscular, dor lombar, rigidez no pescoço e dor na cabeça. Trata-se de um processo psicossomático, causado pela exposição ao extremo ao trabalho e à momentos de tensão emocional. Sob a luz da medicina tradicional chinesa, o surgimento desses sintomas deve-



se à obstrução de *Qi* e de *Xue* (sangue). Na prática da acupuntura, a palpação metódica dos pontos e a inserção adequada das agulhas ajudam a localizar e promover o fluxo energético, resultando em relaxamento muscular, removendo tensões e aumentando o suprimento de oxigênio para melhor circulação. A inserção de agulhas controla o processo estressor, reduzindo tanto a irritabilidade, ansiedade aguda quanto a crônica.

- Musicoterapia

A musicoterapia é a utilização de sons e seus elementos musicais (notas, melodias, ritmo e harmonia) em prol da saúde, podem ajudar em quadros de necessidades físicas, neurológicas e emocionais.

Durante a sessão, o paciente não aprende a tocar o instrumento e sim absorve a função terapêutica do som. Um dos grandes objetivos é o relaxamento. Há evidências de que, quanto mais lento, maior o efeito relaxante. Além disso, está provado que diminui a adrenalina, a noradrenalina e o cortisol, que são os hormônios envolvidos no estresse (Weineck, 2001).

Identificado o agente estressor, a música pode ser um grande aliado já que pode envolver e afetar várias facetas do ser humano obtendo um grande espectro de mudanças terapêuticas (BRUSCIA, 2000). Por meio de técnicas musicoterápicas, os aspectos emocionais e psicológicos podem ser trabalhados facilitando a expressão emocional. Além disso, trabalha o autoconhecimento,



melhora a interação com grupos, desenvolve habilidade de planejamento e organização, trabalha a criatividade entre tantas outras vantagens.

Para que o professor reduza seus níveis de estresse diários, sugere-se que essa terapêutica seja inserida no seu cotidiano. Ouvir mais música, tanto na vida cotidiana quanto em ambientes fechados da sala de aula pode agregar diversos ganhos pessoais e, no âmbito profissional, tornar sua aula criativa e interessante.

- Aromaterapia

É a prática milenar de utilizar os óleos essenciais e vegetais na busca da saúde, beleza e bem-estar. Os óleos essenciais são substâncias puras e aromáticas extraídas de diversas partes das plantas: flores, frutas, folhas, raízes, sementes e cascas das árvores. Cada óleo tem indicações peculiares e pode ser usado por meio de massagens corporais, banhos, inalação ou vaporização.

O termo aromaterapia foi introduzido por René Maurice Gatefossé na década de 1920 e teve seu desenvolvimento posteriormente por seus seguidores. Esta terapia se vale dos poderes dos óleos essenciais para predispor à prevenção, à cura e ao equilíbrio psicossomático (ANDREI; DEL COMUNE, 2005).

Quando as informações do mundo chegam no seu cérebro, elas passam por um conjunto de estruturas que compõem o Sistema Límbico (Cérebro Emocional), lá encontram-se estruturas importantíssimas que processam as emoções e as memórias. E, os



óleos essenciais são tipos de substâncias que mais diretamente atingem o sistema límbico equilibrando-o.

Desta forma, quando inalam um óleo essencial, ele passa diretamente através das estruturas do sistema olfativo e chega diretamente nas estruturas do sistema límbico. Assim, ao sentir o aroma do óleo essencial, ele poderá equilibrar suas emoções.

A aromaterapia é uma prática integrativa e complementar que utiliza o aroma e as partículas liberadas por diferentes óleos essenciais para estimular diferentes partes do cérebro, proporcionando benefícios no corpo físico, emocional, mental e espiritual. Os compostos aromáticos são encontrados nas sementes, cascas, caules, raízes, flores e outras partes das plantas. São extratos 100% naturais, altamente concentrados, que possuem propriedades terapêuticas muito pesquisadas.

Segundo Jaffrelo (2017), a aromaterapia possui propriedades polivalentes, visto que a mesma planta utilizada para extração dos óleos essenciais pode atuar em diferentes campos de ação – por exemplo: um óleo essencial anti-infeccioso pode tratar a infecção e reestabelecer as defesas do sistema imunológico. Existem óleos essenciais tranquilizante (lavanda, petitgrain, camomila romana, manjerona, manjerição etc.), **ajudar à desobstruir as vias respiratórias** (ravintsara, eucalipto, murta, cardamomo etc.), **anti-infeccioso** (tomilho qt. linalol, ho wood, tea tree, raventsara etc.), **capazes de auxiliar à digestão** (camomila romana, manjerição doce, funcho etc.).



Entretanto, para melhor proveito das propriedades terapêuticas dos óleos essenciais, é necessário ter cautela, visto que devem ser considerados concentração, forma de aplicação, ciclo de vida (criança, jovem, maturidade e terceira idade) e além de avaliação risco x benefícios em determinadas situações clínicas que exigem cautela (diabetes, gestantes, hipertensão, epilepsia etc.)

- Florais de Bach

São essências produzidas a partir de flores silvestres: um sistema de cura natural descoberto pelo médico inglês Dr. Edward Bach, na década de 30. São trinta e oito essências florais e uma emergencial que, utilizadas separadamente ou combinadas entre si, transformam os sentimentos negativos que podem causar malefícios ao corpo.

A cada etapa de seu estudo, Dr. Bach foi descobrindo grupos de plantas para situações distintas. São 38 essências florais, distribuídas em 03 grandes grupos:

- **12 curadores:** personalidade;
- **7 auxiliares:** casos crônicos que ficaram cristalizados e;
- **19 complementares:** respostas emocionais (traumas).

Os sete grupos emocionais são: Medo (Mimilus, Rock Rose, Cherry Plum, Aspen, Red Chesnut); Incerteza (Cerato, Scleranthus, Gentian, Gorse, Hornbeam e Wild Oat); Falta de Interesse nas Circunstâncias Presente (Clematis, Honeysuckle, Wild Rose, Olive, White Chesnut, Chesnut Bud, Mustard); Solidão (Water Violet,



Impatiens, Heather); Hipersensibilidade a influências e Ideias (Agrimony, Centaury, Walnut e Holly); Desespero ou Desânimo (Larch, Pine, Elm, Sweet Chesnut, Star of Bethlehem, Willow, Oak, Crab Apple) e Excesso de Preocupação pelo Bem-Estar dos demais (Chicory, Vervain, Vine, Beech, Rock Water).

A terapia floral é uma técnica de fácil aplicação, mas que demanda de escuta ativa sobre os sinais e sintomas manifestados pelo paciente, através do acompanhamento profissional habilitado no sistema de Edward Bach. Após a identificação das queixas, serão selecionadas até 6 (seis) essências florais que deverão ser tomadas ao longo do dia. Observa-se que os estados emocionais negativos serão transmutados em estado positivo e, lentamente, o paciente vai harmonizando-se.



- Constelação Sistêmica Familiar

A Constelação Familiar, em 2018 foi incluída no âmbito do Serviço Único de Saúde (SUS) – enquanto PIC – é compreendida como método psicoterapêutico de abordagem sistêmica, energética e fenomenológica, que busca reconhecer a origem dos problemas e/ou alterações trazidas pelo usuário, bem como o que está encoberto nas relações familiares para, por meio do conhecimento das forças que atuam no inconsciente familiar e das leis do relacionamento humano, encontrar a ordem, o pertencimento e o equilíbrio, criando condições para que a pessoa reoriente o seu movimento em direção à cura e ao crescimento.

Foi desenvolvida nos anos 80 pelo psicoterapeuta alemão Bert Hellinger, que defende a existência de um inconsciente familiar – além do inconsciente individual e do inconsciente coletivo – atuando em cada membro de uma família. É fundamentada através das “ordens do amor”, como leis básicas do relacionamento humano – a do pertencimento ou vínculo, a da ordem de chegada ou hierarquia, e a do equilíbrio – que atuam ao mesmo tempo, onde houver pessoas convivendo. De acordo com Hellinger, as ações realizadas em consonância com essas leis favorecem que a vida flua de modo equilibrado e harmônico; quando transgredidas, ocasionam perda da saúde, da vitalidade, da realização, dos bons relacionamentos, com decorrente fracasso nos objetivos de vida. A constelação familiar é uma terapia breve que pode ser feita em grupo, durante workshops, ou em atendimentos individuais, abordando um tema a cada encontro (BRASIL, 2018).

O resultado das práticas em Constelação Familiar se transformou em um trabalho simples, direto e profundo que se baseia em um conjunto de “leis” naturais que regem o equilíbrio dos sistemas que o próprio Bert gosta de chamar de “Ordens do Amor”. Segundo Bert Hellinger, mais de 50% dos nossos problemas são de origem sistêmica. Esse trabalho é, então, uma oportunidade de descobrirmos de que forma continuamos enredados dentro do sistema familiar e que papéis assumimos inconscientemente. Somente encontrando o verdadeiro papel que nos cabe dentro da família, podemos nos sentir livres e resgatar nossa vida com dignidade e totalidade.



A Constelação Familiar pode ajudar em todos os problemas de origem sistêmica - desde problemas de relacionamento de casal, com filhos, todos os tipos de vícios, problemas emocionais, dificuldades diversas, problemas de saúde física podem ser compreendidos, amenizados e muitas vezes solucionados com a ajuda da Constelação Familiar e com a disponibilidade do cliente para realizar mudanças em sua vida prática, a partir das novas informações a que teve acesso durante a sessão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos em uma sociedade onde, cada vez mais, o índice de adoecimento chama a atenção e exige a definição de Políticas Públicas para a Saúde Mental oferecendo mecanismos de apoio e ferramentas capazes de diminuir a depressão, o suicídio e as doenças mentais geradas e produzidas no ambiente formativo. É, emergente a necessidade de reflexão e mudança de hábitos para que possa reduzir o adoecimento que acomete o meio acadêmico.

Contudo, a mudança de paradigmas em favor de práticas diárias para o autocuidar busca contribuir de forma direta/indireta para a redução dos índices de benefícios/aposentadoria dos docentes portadores de transtornos mentais e comportamentais.

A existência de uma sociedade consciente e responsável não apenas para atuar no mundo do trabalho a partir dos seus conhecimentos técnicos, mas principalmente através de conhecimentos e ferramentas que permitam melhorar a saúde física



e mental dos profissionais aptos a atuar no mundo do trabalho com reduzido índice de transtornos de saúde mental e comportamental.

REFERÊNCIAS

ANDREI, P.; DEL COMUNE, A. P. D. Aromaterapia e suas aplicações. **CADERNOS**: Centro Universitário São Camilo. São Paulo, v. 11, n. 4, p. 57-68, out./dez. 2005.

BENEVIDES-PEREIRA, A. M. T. **Burnout: quando o trabalho ameaça o bem-estar do trabalhador**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS – PNPIC**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

CHARLSON, F. *et al.* Novas estimativas de prevalência da OMS sobre transtornos mentais em contexto de conflito: uma revisão sistemática e metanálise. **The Lancet**. v. 394, n. 10194, p. 240-248, 2019.

ESTORCE, T. P.; KURCGAN, T. P. Sick leave and nursing personnel management. **Rev Esc Enferm USP**. v.45, n. 5, p. 1199-205, 2011.

GUIMARÃES, A.M.V. *et al.* Transtornos de ansiedade: um estudo de prevalência sobre as fobias específicas e a importância da ajuda psicológica. **Seminário Cienc Biol Saude**. v. 3, n. 1, p. 115-28, 2015.

HELLINGER, B.; HOVEL, G. T. **Um Lugar para os Excluídos**. Trad. Newton A. Queiroz. 4ed. Divinópolis: Atman, 2016.

HELLINGER, B. **A Fonte não precisa perguntar pelo Caminho**. Trad. Eloísa G. Tironi, Tsuyuko Jinno-Spelter. 3ed. Goiânia: Atman, 2012.



HELLINGER, B. **No Centro Sentimos Leveza**. Trad. Newton A. Queiroz. São Paulo: Cultrix, 2006.

HELLINGER, B. **Liberados Somos concluídos**. Trad. Tsuyuko Jinno-Spelter, Rainer Brockerhoff. 2. ed. Goiânia: Atman, 2012.

HELLINGER, B. **Ordens do Amor: um guia para o trabalho com Constelações Familiares**. Trad. Newton A. Queiroz. São Paulo: Cultrix, 2007.

HELLINGER, B. **O Amor do Espírito na Hellinger Ciencia**. Trad. Tsuyuko Jinno-Spelter, Lorena Richter, Filipa Richter. 3. Ed. Belo Horizonte: Atman, 2012.

JAFFRELO, A. L. **Aromaterapia para os pequenos: óleos essenciais, óleos graxos e hidrolatos** para crianças entre 3 meses e 10 anos. Belo Horizonte: Editora Laszlo, 2017.

ROMERO, C. C. *et al.* Predictores de la duración de la incapacidad temporal por contingências comunes en los trastornos de ansiedad. **Gac Sanit.** v. 27, n. 1, p. 40-6, 2013.

SILVA-JUNIOR, J.S.; FISHER, F.M. Sickness absence due to mental disorders and psychosocial stressors at work. **Rev Bras Epidemiol.** v. 18, n. 4, p. 735-44, 2015.

TUOTO, E. A. Síndrome de Burnout. In: História da Medicina Dr Elvio A. Tuoto. Brasil, 2007. Disponível em: <<http://historyofmedicine.blogspot.com/2007/12/sndrome-de-burnout-ou-sndrome-do.html>>. Acesso em: 02 de jan. 2020.



CAPÍTULO 12

IMPACTOS DA PANDEMIA NA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTÊNCIAIS NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS AREÁ LAGUNAR MACEIÓ/AL

Ana Cristina Germano de Lima
Maria Eduarda Silva Neves
Ana Carolina Beltrão Peixoto



INTRODUÇÃO

A Assistência social originou-se diante da necessidade do estabelecimento de maneiras de proteção ao ser humano com relação aos variados riscos, ou seja, medidas com objetivo de reduzir as adversidades cotidianas, como doença, fome, desemprego e exclusão social. Faz-se, então, um pequeno recorte na literalidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual foi instituído em 2005 para garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, suporte a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento das dificuldades socioeconômicas por meio de serviços, benefícios, programas sociais e projetos. Sabe-se que as primeiras ações de assistência social eram destinadas as classes mais baixas embasadas na boa vontade e caridade das pessoas, isto antes da origem do SUAS.

Logo, entende-se que a assistência social deve assegurar à comunidade o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais, bem como sua defesa, garantindo a proteção social aos cidadãos e apoiando indivíduos e famílias de baixa renda através das diretrizes elencadas no SUAS (PADOIN; PAESE, 2020).

Com a decorrência da COVID-19, o mundo se deparou em um panorama sanitário inédito, ocasionando repercussões negativas de ordem social, econômica e política. A COVID-19 se apresenta como uma doença respiratória de fácil contágio e grande capacidade letal e que exigiu mudanças drásticas em relação a vida humana. Originou-se na China no final do ano de 2019, expandiu-se mundialmente atingindo os demais continentes e, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou o estágio de pandemia (FRANÇA; GUTERRES, 2020).

O cenário pandêmico provocou velozmente o desequilíbrio econômico e social no Brasil, evidenciando nitidamente o desprovimento socioeconômico da população no tocante ao suprimento das necessidades básicas para manutenção das famílias. Uma série de medidas emergenciais e protetivas foram implantadas pelo Governo Federal devido à situação de calamidade pública causada pela pandemia, acarretando o aumento das discrepâncias sociais. Tais medidas buscavam reprimir ou minimizar os efeitos sanitários, sociais e econômicos. Diante do exposto a presente pesquisa objetivou abordar a gestão da Assistência Social ao cenário pandêmico, apresentando as ações e organização da área durante esse



período, relatando as principais mudanças de vida, em especial das pessoas inseridas neste universo.

A pandemia exacerbou à população brasileira novas mazelas, acentuando as desigualdades sociais em sua convexidade, alterando o cotidiano das pessoas drasticamente face à imposição e sucessão de hábitos nunca vivenciados, tais como isolamento social, distanciamento, fechamento de estabelecimentos públicos e privados, utilização de tecnologias, rotinas de higienização, dentre outras coisas. Podemos comparar este cenário a um caleidoscópio, sob a ótica de diversos aspectos no gerenciamento da política socioassistencial elementares aos indivíduos.

A motivação para o estudo se deu após observações e experiências pessoais das autoras que atuam Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) desde o início da pandemia até os dias atuais.



BREVE EXPLANAÇÃO SOBRE OS PRINCIPAIS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS

- Cadastro Único - CadÚnico;
- Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV;
- Programa Primeira Infância.

A pluralidade dos serviços apresentados está diretamente relacionada às reais necessidades das pessoas desprovidas

genericamente, uma vez que a assistência social é para quem precisa dela de forma sistemática. A percepção da dinâmica vivenciada diariamente suscitou discorrer dos impactos causados pela pandemia no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Área Lagunar, localizado no bairro do Prado Maceió/AL.

Ao longo dos anos o Brasil constituiu o Cadastro Único, tornando-se este, um dispositivo relevante para ingresso da população nos programas sociais, identificando e caracterizando famílias de baixa renda, as quais devem possuir rendimento mensal individual (renda per capita) de até meio salário-mínimo, ou renda familiar totalizando três salários-mínimos. Configurando uma ferramenta de base na formulação e implementação de políticas públicas capazes de oportunizar melhoria de vida, reunindo um conjunto de elementos no qual são detectados os riscos das vulnerabilidades, sendo viável inteirar-se da realidade socioeconômica de cada núcleo familiar, o referido Cadastro é feito nos CRAS ou em sua sede centralizadora, sendo necessário renová-lo a cada dois anos.

O CadÚnico foi instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Em 2003 aconteceu a integração entre a base do CadÚnico e a do Programa Bolsa Escola, sendo que os cadastros das famílias beneficiárias deste último devem ser atualizados e complementados no CadÚnico.

No ano de 2004 surge, com o aprimoramento de propostas existentes e definido pelo Decreto nº 5.085 de 2004, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), como ação da assistência



social. Ele se constitui no trabalho social de caráter continuado, com objetivo de fortalecer a proteção da família, buscar fortalecer o vínculo com a família, promover acesso aos direitos e melhorar a qualidade de vida (LIMA; ALVES, 2021).

Tendo em vista o contexto pandêmico, a equipe do PAIF iniciou os atendimentos virtualmente, visando amenizar os agravamentos do colapso pandêmico modificando a modalidade de acolhimento que até então se dava pela presença física dos indivíduos. A pandemia proporcionou diferentes iniciativas de manter o atendimento nesta fase antagônica produzindo características multimodais nos costumes rotineiros dos usuários.

Referenciado ao PAIF, tem-se o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o qual está inserido na proteção social básica, cuja finalidade é promover estratégias ligadas à prevenção de ocorrências de riscos sociais, sendo composto por grupos de pessoas, levando em consideração cada ciclo de vida, ampliando trocas culturais e de vivências, visando o desenvolvimento de pertencimento e identidade, face às atividades ofertadas para os usuários.

No transcorrer da pandemia a equipe responsável pelas atividades do Serviço de Fortalecimento de Vínculos buscou alternativas tecnológicas acessíveis, de modo que as atividades aconteciam virtualmente com projetos desafiadores, produção de vídeos, mural de fotos, *lives*, atividades impressas, criação de cordel, jogos de memória, confecção de objetos com recicláveis, oficinas de arte e cultura, dentre outras coisas do gênero.



Através das atividades adotadas foi possível viabilizar a realização deste serviço socioassistencial tão relevante para os públicos que deles precisam, tudo pautados nos eixos determinantes, garantindo o acolhimento, socialização e interação dos grupos de crianças, adolescentes e idosos, preservando os vínculos existentes, todos conectados e sintonizados no mesmo objetivo: preencher a ociosidade evitando a ansiedade e o desconforto gerado pelo distanciamento social.

O Programa Criança Feliz, definido por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, teve como objetivo fortalecer o Marco Legal da Primeira Infância. Ele propõe o desenvolvimento das crianças na primeira infância, levando em consideração e incluindo sua família e o contexto de vida na qual está inserido. Seu público-alvo são gestante, crianças de 0 a 3 anos inscritas no CadÚnico, e crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Por meio de visitas domiciliares às famílias participantes do CadÚnico, as equipes do Criança Feliz fazem o acompanhamento e dão orientações importantes para fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil (BORGES, 2019).

O programa visa a articulação entre as políticas de saúde, educação e assistência social e funciona por meio de visitas domiciliares realizadas pelos visitantes sociais, levando, nessas visitas, atividades para estimular o desenvolvimento do público-alvo e identificar as dificuldades das famílias, integrando-as por meio das políticas, estimulando o vínculo entre o cuidador e seu público-alvo.



Em tempos pandêmicos, o Programa Criança Feliz redesenhou os processos, adaptando-se a uma nova realidade para manter o atendimento às famílias vulneráveis. As atividades aconteciam com ferramentas digitais que se tornaram parceiras dos visitantes, as atividades eram desenvolvidas via celular para que os pais ou responsáveis aplicassem com as crianças. Também orientam e tiram dúvidas das famílias.

Para continuidade das atividades, tem-se criado vídeos educativos, materiais têm sido para as casas das famílias, devidamente higienizados, de modo que eles possam reproduzir com as crianças as atividades que os visitantes propõem. A tecnologia tem ajudado a aproximar os visitantes das famílias, não as deixando descobertas do acompanhamento tão necessário, principalmente nesse momento de vulnerabilidades sociais agravadas.



ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PARA ATENUAR A TEMPORALIDADE DOS IMPACTOS PROVOCADOS PELA PANDEMIA DO COVID-19

Em detrimento do surgimento da pandemia em março de 2020, foram estabelecidas regras, leis e decretos e várias interdições, das quais destacam-se: distanciamento social, quarentena, paralisação das indústrias, suspensão de serviços, fechamento do comércio como medidas preventivas e protetivas, evitando, assim, aglomerações de pessoas e, conseqüentemente, a disseminação do vírus causador da doença, que desencadeado

pânico e deixado a população em situação de calamidade pública, além de repercutir severamente nas demandas socioassistenciais, motivando o agravamento da fome, violência, desemprego, dentre outras violações dos direitos humanos fundamentais, principalmente nas camadas sociais em extrema miserabilidade, aguçando os procedimentos da Política Pública de Assistência Social.

No contexto de crise contingencial, contradições e desafios nas desigualdades estruturantes da sociedade exigindo reformulações em aspectos gerais, todos os segmentos se reinventaram de forma expressiva descortinando mecanismos, critérios e ações inovadoras para os atendimentos, principalmente nos serviços públicos, de modo a controlar e auxiliar a população na requisição de benefícios emergenciais, disponibilizados pelas esferas federal, estaduais e municipais.

Em 2020, no início da pandemia no Brasil, apesar de o Governo Federal ter anunciado um auxílio no valor médio de R\$ 191 por apenas quatro meses para pessoas em vulnerabilidade, o Congresso Nacional, após intensa mobilização dos setores da sociedade civil, aprovou o “auxílio emergencial” no valor de R\$ 600 por trabalhador. Nas casas com dois ou mais trabalhadores e com mães chefes de família o valor poderia chegar até R\$ 1.200 (BRASIL, 2020).

Ostensivamente grandes transformações aconteceram permitindo o agravamento do desamparo das famílias, ficando insustentável a subsistência das pessoas. Como sobreviver em



meio a tantas disfunções? Haja vista que a maioria sobrevive com renda mínima de benefícios advindos de programas sociais do governo federal repassados para indivíduos cadastrados no CadÚnico, o Bolsa Família concedido para pessoas extremamente pobres, sem renda e trabalho remunerado, sendo este um dos critérios para sua aquisição.

Segundo a assistente social Marta Patrícia Vilela (CRESS, 2021), na pandemia, as expressões da questão social se agravaram de todas as formas, expressas no aumento da fome, violência, desemprego e tantas outras violações dos direitos humanos fundamentais. O Estado, em termos constitucionais e legais, reconhece a Política de Assistência Social como política essencial. No entanto, os governos não garantem o orçamento para as ações de proteção social.

Como sabemos, parte dos recursos da Política de Assistência Social nos estados são gerados através do Fundo Estadual de Combate e Erradicação de Pobreza (FECOEP), um tipo de imposto sancionado em 30 de dezembro de 2004, Lei nº 6.558, cobrado nas contas de consumo de energia elétrica. Sua nomenclatura é bastante peculiar no tocante à Política de Assistência Social, sendo administrado, em Alagoas, pelo governo estadual através da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS/AL).

As carências existentes ao longo do tempo aumentaram velozmente de modo particular nas questões de provimentos alimentícios. A fome avolumou-se em termos absolutos e



proporcionais ultrapassando todas as perspectivas, ocasionando desespero e angústias, desvendando um panorama aterrorizante, pois, apesar do Governo Federal liberar o auxílio emergencial nos meses iniciais no valor de seiscentos reais, este não foi suficiente para superar as privações das famílias.

Objetivando mitigar momentaneamente a fome, a SEADS/AL, liberou verba originária do FECOEP para aquisição de cestas básicas e kits de higiene contra o vírus no período de três meses (maio, junho e julho/2020) para famílias cadastradas no CadÚnico, sendo de responsabilidade dos CRAS a organização e distribuição. Em virtude do enorme quantitativo dos itens acima mencionados, a Secretaria Municipal de Assistência Social organizou que as entregas ocorressem nos pátios de escolas públicas municipais, de forma segura, e seguindo orientações sanitárias vigentes no combate à disseminação do novo corona vírus.

No transcorrer do período inicial da pandemia, as restrições impossibilitaram os atendimentos presenciais, o agravamento circunstancial em busca de benefícios sociais aumentou demasiadamente, dado que pessoas totalmente aflitas e fragilizadas enxergavam a assistência como mediador dos problemas. De fato, o gatilho pandêmico tonificou o avanço da vulnerabilidade social deixando milhares de indivíduos no limiar da pobreza.

À luz dos acontecimentos, a coordenação do CRAS Área Lagunar determinou um redimensionamento em seu quadro funcional, readaptando os atendimentos de acordo com os



protocolos de saúde determinados pela Agência Nacional de Saúde (ANS). Por se tratar de serviços essenciais para comunidade, a maioria das demandas eram executadas remotamente, com utilização de aplicativos nas redes sociais e tecnologias disponíveis e acessíveis via e-mail, *WhatsApp* e ligações telefônicas. No entanto não foi fácil implantar tais metodologias, uma vez que a população vive em condições adversas, ou seja, não possui recursos tecnológicos apropriado para tais necessidades, impossibilitando o teletrabalho, impulsionando possíveis atendimentos presenciais e visitas domiciliares quando necessário.

Vale salientar que a maioria dos atendimentos foram feitos pela equipe do PAIF. Já as atividades do serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos tiveram novas roupagens desenhadas por sua equipe profissional, formada por Educadora Social, Pedagoga, Professora de Arte Cultura e Professora de Educação Física. Com subsídios tecnológicos foram desenvolvidos vários projetos virtuais e atividades socioeducativas impressas, conforme o perfil de cada grupo. Entretanto, a participação dos grupos era mínima, e observou-se que o efeito pandêmico ocasionou grande evasão e migração de pessoas de seus domicílios, reduzindo a quantidade de usuários, dificultando o trabalho.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, neste artigo, expor narrativas acerca das funcionalidades dos serviços ofertados pelo CRAS, especificamente

o CRAS Área Lagunar, (localizado na Rua Agnelo Barbosa, 527 – Prado Maceió/AL), exibindo as implicações engendradas na dinâmica dos serviços socioassistenciais na pandemia até os dias atuais, conceituando brevemente cada serviço e suas aplicabilidades na promoção de políticas públicas no âmbito da Assistencial Social. Sabemos que, diante das circunstâncias patológicas vivenciadas mundialmente, o quadro atual afetou de maneira caótica todas as camadas sociais. Contudo, os mais atingidos foram as classes paupérrimas, pessoas em situações de extrema miserabilidade socioeconômica, formadas por um enorme percentual desempregados, sem renda para sua subsistência, residentes de favelas e periferias totalmente marginalizadas.

Factualmente, a pandemia da Covid-19 ratificou realidades muitas vezes mascaradas pela sociedade e gestores públicos, desvendando situações de adversidade, em que os que mais sofrem são pessoas com poucos e/ou sem recursos.

Diante ao exposto, depreende-se a existência de uma gestão com procedimentos um tanto negligentes, despreocupada, agindo morosamente, ampliando o pauperismo absoluto, diferindo imensamente o direito à política assistencial social e suas prerrogativas, contrariando as disposições do SUAS em sua integralidade.

Inquestionavelmente, a pandemia revelou ao Brasil e ao mundo tendências desfavoráveis no tocante às responsabilidades do poder público, principalmente para os mais carentes, denotando uma cruel realidade e fomentando a miserabilidade social já existente.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio emergencial 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>>. Acesso em 10 jun. 2022.

BORGES, Júlio César. Programa Criança Feliz: relato de uma pesquisa qualitativa. In: PESQUISAR, 8., 2019, Goiânia. **Anais...** Goiânia, UNIFAN, 2019.

CRESS. A Política de Assistência em tempos de Pandemia: confira a entrevista com Marta Patrícia Vilela. CRESS Entrevista [Circulação interna], **CRESS/AL 16ª Região**, 04 de maio de 2021.

FIALHO, Juliana. Assistência social x assistencialismo. **GESUAS**, 15 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/assistencia-social-x-assistencialismo/>>. Acesso em 08 ago. 2020.

FRANÇA, Amanda Olga Simões de; GUTERRES, Erica Natasha. Assistência social e COVID-19: considerações sobre a atuação profissional no CRAS durante a pandemia. In: SIMPÓSIO UFF DE POLÍTICA SOCIAL, 1., 2020, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Autografia, 2020. P. 99-106.

LIMA, Jorge Luiz Cunha; ALVES, Luis Carlos Ribeiro (Orgs.). **Administração Pública em perspectiva**: pesquisas e relatos de experiência. Campo Grande: Editora Inovar, 2021. 119p.

PADOIN, Isabel Graciele; PAESE. Cláudia Regina. A política de assistência social na sociedade brasileira: da criação aos avanços como participação social. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 106-120, 2020.





9 786556 242255