

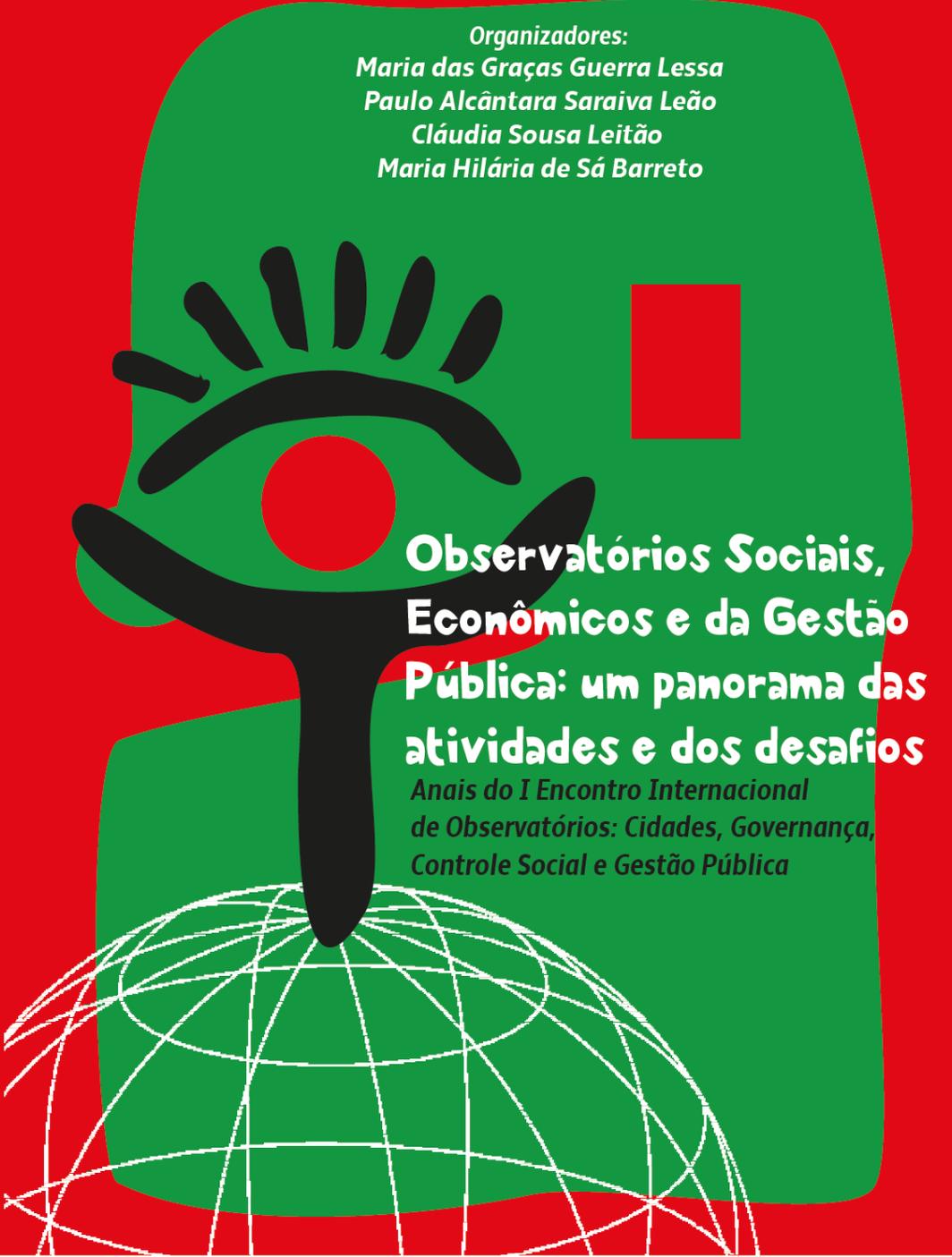
Organizadores:

Maria das Graças Guerra Lessa

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Cláudia Sousa Leitão

Maria Hilária de Sá Barreto



Observatórios Sociais, Econômicos e da Gestão Pública: um panorama das atividades e dos desafios

*Anais do I Encontro Internacional
de Observatórios: Cidades, Governança,
Controle Social e Gestão Pública*



**Observatórios Sociais,
Econômicos e da Gestão
Pública: um panorama das
atividades e dos desafios**

Anais do 2º Encontro Interseccional de Observatórios:
Cidades, Governança, Gestão Social e Gestão Pública



Prefeitura de Fortaleza

PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA
ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA

VICE-PREFEITO DE FORTALEZA
MORONI BING TORGAN

GABINETE PRIMEIRA-DAMA
CAROLINA CUNHA BEZERRA

CHEFE DE GABINETE
MARCELO JORGE BORGES PINHEIRO

SEGOV – SECRETARIA MUNICIPAL DE
GOVERNO
SAMUEL ANTÔNIO SILVA DIAS

PGM – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
JOSÉ LEITE JUCÁ FILHO

SEPOG – SECRETARIA MUNICIPAL DE
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
PHILIPETHEOPHILO NOTTINGHAM

SEFIN - SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS
JURANDIR GURGEL GONDIM FILHO

SCSP – SECRETARIA MUNICIPAL DA
CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS
JOÃO DE AGUIAR PUPO

SEINF – SECRETARIA MUNICIPAL DA
INFRAESTRUTURA
ANA MANUELA MARINHO NOGUEIRA

SMS – SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE
JOANA ANGÉLICA PAIVA MACIEL

SME – SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO
ANTÔNIA DALILA SALDANHA DE FREITAS

SEUMA - SECRETARIA MUNICIPAL DE
URBANISMO E MEIO AMBIENTE
MARIA AGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ

SDHDS - SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
RENATO CARVALHO BORGES

SETFOR – SECRETARIA MUNICIPAL DO
TURISMO
ALEXANDRE PEREIRA SILVA

SDE - SECRETARIA MUNICIPAL DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
RAIMUNDO PACHECO DE PINHO

SECULTFOR – SECRETARIA MUNICIPAL DA
CULTURA
ANTONIO GILVAN SILVA PAIVA

SECEL – SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE
E LAZER
FRANCISCO ARQUIMEDES RODRIGUES
PINHEIRO

SESEC – SECRETARIA MUNICIPAL DA
SEGURANÇA CIDADÃ
CEL. JOSÉ MARIA BARBOSA SOARES

CGM - CONTROLADORIA e OUVIDORIA GERAL
DO MUNICÍPIO
LUCIANA MENDES LOBO

SEGER – SECRETARIA MUNICIPAL DA GESTÃO
REGIONAL
RENATO CÉSAR PEREIRA LIMA

SR I - SECRETARIA REGIONAL I
FRANCISCO RENNYS AGUIAR FROTA

SR II - SECRETARIA REGIONAL II
FERRUCCIO PETRI FEITOSA

SR III - SECRETARIA REGIONAL III
MARA JESSYKA BULCÃO PIRES

SR IV - SECRETARIA REGIONAL IV
FRANCISCO SALES DE OLIVEIRA

SR V - SECRETARIA REGIONAL V
JOSÉ RONALDO ROCHA NOGUEIRA

SR VI - SECRETARIA REGIONAL VI
DARLENE BRAGA ARAÚJO MONTEIRO

SERCE – SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO
DE FORTALEZA
FRANCISCO ADAIL DE CARVALHO FONTENELE

ACFOR - AUTARQUIA DE REGULAÇÃO,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL
HOMERO CALS SILVA

AGEFIS – AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE
FORTALEZA
JÚLIO FERNANDES SANTOS

AMC - AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO
E CIDADANIA
FRANCISCO ARCELINO ARAÚJO LIMA

CERIF – COORDENADORIA ESPECIAL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS
PATRÍCIA MARIA ALENCAR MONTEIRO DE
MACÉDO

CITINOVA - FUNDAÇÃO DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DE FORTALEZA
CLÁUDIO RICARDO GOMES DE LIMA

CLFOR – CENTRAL DE LICITAÇÕES DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
GEOVÂNIA SABINO MACHADO

CTC - COMPANHIA DE TRANSPORTE COLETIVO
CARLOS ALBERTO ALVES DE SOUSA

ETUFOR - EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO
DE FORTALEZA
ANTONIO FERREIRA SILVA

FUNCJ - FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E FAMÍLIA
CIDADÃ/ COORDENADORIA DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE
GLÓRIA MARIA MARINHO GALVÃO

GMF - GUARDA MUNICIPAL
RÔMULO REIS DE ALMEIDA

HABITAFOR - SECRETARIA MUNICIPAL DO
DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE
FORTALEZA
OLINDA MARIA MARQUES DOS SANTOS

IJF - INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA
RIANE MARIA BARBOSA AZEVEDO

IMPARH - INSTITUTO MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS
ANTÔNIO AGUIAR FILHO

IPEM - INSTITUTO DE PESOS E MEDIDAS
JOÃO MARCELO FERREIRA FACUNDO

IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE
FORTALEZA
EUDDORO WALTER DE SANTANA

IPM - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO
MUNICÍPIO
RICARDO CÉSAR XAVIER NOGUEIRA SANTIAGO

OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA
RODRIGO FERNANDES TÁVORA PONTE

PROCON FORTALEZA – DEPARTAMENTO
MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO
CONSUMIDOR
CLÁUDIA MARIA SANTOS DA SILVA

URBFOR – AUTARQUIA DE URBANISMO E
PAISAGISMO DE FORTALEZA
REGIS RAFAEL TAVARES DA SILVA
COORDENADORIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO
POLÍTICA
FRANCISCO BARROSO RODRIGUES

CPDROGAS - COORDENADORIA ESPECIAL DE
POLÍTICAS SOBRE DROGAS
JOSÉ HUMBERTO BESERRA LIMA FILHO

CEPS - COORDENADORIA ESPECIAL DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
GILBERTO COSTA BASTOS

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE JUVENTUDE
LUIS FERNANDO DE FREITAS BARROS
MUNGUBA

COEPDC - COORDENADORIA MUNICIPAL DE
PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
LUCIANO AGNELO SALES DA SILVA

COPIFOR – COORDENADORIA ESPECIAL DE
PROGRAMAS INTEGRADOS
REINALDO RIGAUD SALMITO



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

CONSELHEIRO PRESIDENTE
EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE
RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

CONSELHEIRO CORREGEDOR
JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO
JÚNIOR

CONSELHEIROS
LUÍS ALEXANDRE A. FIGUEIREDO DE PAULA
PESSOA
SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
PATRÍCIA LÚCIA MENDES SABOYA
ERNESTO SABOIA DE FIGUEIREDO JÚNIOR

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS
ITACIR TODERO
PAULO CÉSAR DE SOUZA
DAVID SANTOS MATOS
FERNANDO ANTÔNIO COSTA LIMA UCHÔA JÚNIOR
MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE CEARÁ
JÚLIO CÉSAR RÔLA SARAIVA (PROCURADOR-GERAL)
GLEVDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE
EDUARDO DE SOUSA LEMOS
JOSÉ AÉCIO VASCONCELOS FILHO
LEILYANNE BRANDÃO FEITOSA
CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo – IPC

Rua Sena Madureira, 1047 Centro, Fortaleza – CE / Tel.: (85) 3488-1793
ipc@tce.ce.gov.br

Diretor-Presidente
Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico
Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Diretora Executiva
Maria Hilária de Sá Barreto

Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação
Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Consultora Técnica
Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Coordenadora Pedagógica e de Ações Educacionais
Marcella Laura Leite Feitosa

Secretário Executivo
Paulo Alcântara Saraiva Leão

Gerente Pedagógico
Pedro Henrique Alves Camelo

Gerente Administrativo e de Tecnologia da Informação
Fabrício Bezerra Santos

Gerente de Ações Educacionais
Larissa Victo Mota

Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplanfor

Rua 25 de Março, 268 – Centro, Fortaleza – CE / Tel.: (85) 3105-1283
observatoriodefortaleza@iplanfor.
fortaleza.ce.gov.br

Superintendente
Eudoro Walter de Santana

Superintendente Adjunto
Mário Fracalossi Júnior

Diretoras
Ana Cláudia Teixeira
Cláudia Sousa Leitão
Conceição Cidrack
Juliana Sena
Lia Parente

ORGANIZADORES:

Maria das Graças Guerra Lessa

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Cláudia Sousa Leitão

Maria Hilária de Sá Barreto

**OBSERVATÓRIOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E DA GESTÃO PÚBLICA:
UM PANORAMA DAS ATIVIDADES E DOS DESAFIOS**



**Prefeitura de
Fortaleza**

Instituto de Planejamento
de Fortaleza

Fortaleza

2019

FICHA TÉCNICA

Revisão de Texto

Joseline Veras

Louise Ferreira Gomes

Marcus Ângelo Alves da Costa Silva

Maria das Graças Guerra Lessa

Normalização

Joseline Veras

Maria das Graças Guerra Lessa

Capa

Eduardo Aparício

Edição de Arte

Evilene Avelino

Jornalista responsável

Rebecca Fontes

MTb JP 830/04/36-CE

Catálogo na Publicação CIP – Joseline Veras

Observatórios Sociais, Econômicos e da Gestão Pública: um panorama das atividades e dos desafios / Maria das Graças Guerra Lessa (org.)... [et al].

- Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE. 2019.

136 p. il.

ISBN: 978-65-00-10547-6

1. Gestão Pública 2. Observatórios. 3. Seminário. I. Leão, Paulo Alcântara Saraiva. II. Leitão, Cláudia Sousa. III. Barreto, Maria Hilária de Sá.

CDD: 371.37

SOBRE OBSERVATÓRIOS E GOVERNANÇA DAS CIDADES: A IMPORTÂNCIA DO I ENCONTRO INTERNACIONAL DE OBSERVATÓRIOS.

O governo municipal assumiu o desafio de liderar, com especialistas e sociedade civil, a construção do Plano Fortaleza 2040, para garantir a formulação e o monitoramento de políticas públicas para a nossa cidade. A implantação e consequente avaliação de políticas, programas e ações de curto, médio e longo prazo são tarefas complexas, especialmente em uma cidade com tantas assimetrias quanto Fortaleza. Trata-se de avançar na garantia do direito à cidade para todos os seus habitantes, de construir com a população as melhores soluções para o seu bem-viver.

Todos nós sabemos que uma cidade é um território de disputas de interesses dos mais variados, *locus* do conflito permanente entre comunidades, grupos e indivíduos. Com um histórico de crescimento desordenado e a herança negativa de uma expansão feita sem planejamento, a quinta maior capital do Brasil precisa apropriar-se do Plano Fortaleza 2040, compreendendo-o como uma política de estado que perpassa gestões, e que deve superar a prática de descontinuidade que costuma marcar as gestões públicas no Brasil. Vale ainda observar que o êxito de um Plano está imbricado à qualidade de sua governança, ou seja, à garantia de que a população participe de todas as suas etapas, da criação a real efetivação.

Por isso, o grande desafio do Observatório de Fortaleza diz respeito à garantia da boa governança do Plano Fortaleza 2040. A pergunta “Como estamos governando?” sempre estimulou o Observatório a ampliar os espaços de participação social na gestão municipal, contribuindo para a construção e consolidação de uma “cidadania urbana”, ou seja, onde a população assume seu protagonismo na condução dos destinos da Cidade. O modelo dessa governança é dinâmico e ainda recente na PMF, pois estamos em plena construção e consolidação das câmaras setoriais, dos fóruns territoriais e do próprio Observatório de Fortaleza.

Dentro desse contexto de construção, quero saudar o I Encontro Internacional de Observatórios (Cidades, Governança, Controle Social e Gestão Pública), realizado em parceria com o Tribunal de Contas do Ceará, que nos permitiu conhecer a natureza, as características e as atividades de vários observatórios, para que possamos reconhecê-los como instrumentos

estratégicos para as democracias contemporâneas. Destaco, por exemplo, a participação remota de Piedad Patricia Restrepo, do Observatório “Como Vamos” de Medellín, assim como a palestra de Jailson Silva, fundador do Observatório de Favelas, do Rio de Janeiro. Embora distintos, representando realidades diferentes, esses observatórios vêm contribuindo de forma admirável para a governança de suas respectivas cidades, empoderando a população e garantindo a memória social capaz de enfrentar a descontinuidade dos governos.

Por essas e muitas outras razões, aguardo com impaciência o II Encontro Internacional de Observatórios!

Eudoro Santana

Superintendente do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) tem como missão constitucional zelar pela boa e regular aplicação dos recursos da sociedade por parte dos administradores públicos. Exercendo o controle externo da administração pública nas esferas estadual e municipal, o Tribunal tem, ao longo dos anos, ampliado sua atuação junto aos jurisdicionados, deixando de ser uma corte exclusivamente fiscalizadora e punitiva, para ser também um órgão que orienta e capacita. Outra mudança de perfil realçada é a intensificação da atuação do TCE no campo da auditoria de desempenho, seguindo uma tendência da área do controle governamental. A auditoria de desempenho ou operacional é o processo de coleta e análise de informações sobre características, processos e resultados de organizações, programas e atividades governamentais, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão pública. A auditoria operacional se caracteriza fortemente por ser uma atividade de observação e análise da realidade.

Em ambos os casos, e mais destacadamente nas auditorias de desempenho, o Tribunal necessita cada vez mais trabalhar com dados, informações e análises sobre a gestão pública e a condução das políticas públicas. A utilização intensiva de dados permite um processo de auditoria mais assertivo, ágil, efetivo e com menor custo, contribuindo com decisões mais embasadas e criteriosas.

Por sua vez, os observatórios são organizações que trabalham com a análise de uma determinada atividade, comportamento social ou ainda um setor da economia, produzindo e disponibilizando dados e análises sobre os mesmos. Trazendo para o contexto dos tribunais de contas, os observatórios da gestão pública têm como objetivo o acompanhamento das ações dos governos, visando coletar, organizar e disponibilizar dados e informações para análise por parte de estudiosos, intuições de controle, pelos meios de comunicação e pela sociedade como um todo.

Nesse sentido, podemos ver os tribunais de contas tanto como consumidores dos dados e análises produzidas pelos observatórios, quanto como observatórios propriamente ditos. Atuando como consumidores, os tribunais utilizam os dados e análises como insumo em suas auditorias, notadamente as de natureza operacional. No papel de observatório, os tribunais,

durante o desempenho de suas atividades de fiscalização, igualmente podem gerar informações de interesse público. Alguns tribunais inclusive possuem observatórios dentro de suas estruturas organizacionais. Como exemplo, podemos citar o Observatório de Licitações do TCE que produz informações para análise e tomada de decisão pelo Tribunal, assim como para consulta por parte da administração pública, academia e sociedade.

Julgamos, pois, ser extremamente relevante o papel dos observatórios e entendemos ser importante incentivar a parceria entre estes e os tribunais de contas. Prova disso é que realizamos, em novembro de 2018, em parceria com o Observatório de Fortaleza, o “I Encontro Internacional de Observatórios: Cidades, Governança, Controle Social e Gestão Pública”. Na ocasião, o TCE firmou parceria com o Observatório Social do Brasil, com o objetivo de apoiar a criação de observatórios sociais no estado, importantes instrumentos de controle social sobre a administração pública.

Mantendo nosso interesse em colaborar com o trabalho dos observatórios, temos a satisfação de contribuir com a realização de mais uma edição do Encontro de Observatórios, agora em 2019, e participar da elaboração desta obra ora publicada, que reúne trabalhos de observatórios participantes da primeira edição do Encontro, além de convidados.

Para estar alinhado à realidade do século XXI e preparado para enfrentar os desafios que são colocados diante do setor público e da sociedade, o TCE celebra, portanto, essas realizações conjuntas e se compromete a continuar colaborando e incentivando a criação e desenvolvimento de observatórios.

Paulo Alcântara Saraiva Leão
Secretário Executivo do Instituto Plácido Castelo

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa
Diretor-Presidente do Instituto Plácido Castelo

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

A publicação **Observatórios Sociais, Econômicos e da Gestão Pública: um panorama das atividades e dos desafios** é fruto de diversos esforços da equipe do Instituto de Planejamento de Fortaleza e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, através do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo, para entregar ao leitor o material produzido pelos convidados do **I Encontro Internacional de Observatórios: Cidades, Governança, Controle Social e Gestão Pública**.

O evento teve como objetivo promover a difusão do conhecimento e a troca de experiências sobre a atuação dos observatórios, além de incentivar e estimular o debate entre essas instituições, agentes públicos, representantes da sociedade organizada e demais interessados no tema.

Os Observatórios são espaços que desenvolvem atividades relacionadas à captação, análise e interpretação de dados e informações, e à simulação de cenários, para geração e difusão de conhecimento. Têm como objetivo colaborar para a transformação da área temática na qual atuam, através do desenvolvimento de novas tecnologias de monitoramento, de forma sistemática, de maneira a contribuir para o desenvolvimento de novas teorias, modelagens e capacidade de realizar prognósticos que sejam capazes de subsidiar a tomada de decisão. Além do próprio evento, esta publicação se configura como mais um canal de divulgação sobre o trabalho de observatórios, institutos e laboratórios que, dentro de suas temáticas específicas, propiciam informações de importante relevância para a sociedade.

O primeiro artigo - **Observatório de Favelas: agendas para superação das desigualdades urbanas a partir das favelas** - traz a trajetória histórica do Observatório de Favelas que teve sua constituição inicial na Favela da Maré, no Rio de Janeiro. O artigo traz aspectos importantes como sua estruturação, que é capaz de inspirar muitas possibilidades em territórios vulneráveis, como é o caso da Maré.

O **Observatório Cearense da Cultura Alimentar (OCCA)**, gerido pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), em convênio com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e com a Associação de Chefs de Cozinha do Ceará (ACC), apresenta, no segundo artigo, a intrínseca relação de seu surgimento e a preocupação dos pesquisadores com a segurança alimentar, tendo em vista o alerta ao risco

da reinserção do Brasil no Mapa da Fome, conforme dados divulgados em 2017 no I Relatório Nacional Voluntário da Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião do Fórum Político de Alto Nível da Organização das Nações Unidas.

Em seguida, no terceiro artigo, apresenta-se o **Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri**, uma iniciativa da Universidade Regional do Cariri (URCA), vinculado ao Gabinete da Reitoria, se configurando como um espaço de monitoramento da violência e da violação dos direitos humanos na Região do Cariri. Tendo em vista a universidade estar inserida em uma região com elevados índices de violência contra a mulher, em 2015 surge o Observatório, com o objetivo de ser referência regional no monitoramento da violência, tendo como missão o comprometimento com a prática dos direitos humanos, visando contribuir para a transformação social daquele contexto.

O quarto artigo - **A importância do Observatório de Políticas Públicas para a sociedade cearense no contexto atual de transformações sociais e institucionais** - apresenta o trabalho deste Observatório, que integra a Universidade Federal do Ceará (UFC), e sua principal preocupação em demonstrar como a universidade pode contribuir na análise, no acompanhamento e na avaliação de planos, programas, projetos e ações governamentais. O trabalho do Observatório contempla a identificação de análises e informações incorretas, propiciando à população uma referência, dentre os diversos pontos de vista colocados na mídia, a respeito de políticas públicas.

O **Observatório de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** se apresenta no quinto artigo - **Observatório de Licitações: o controle concomitante em licitações públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará** -, onde traz a sua importante contribuição como um instrumento de controle das contas públicas através do acompanhamento das publicações de procedimentos administrativos de aquisições de bens e serviços, com a finalidade de identificar impropriedades e irregularidades, em ação fiscalizadora, corretiva, sancionadora e educativa.

O sexto artigo apresenta o **Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice)**, integrante da Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural, constituída e mantida pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf). O Ofice se reconhece como

uma ferramenta que busca exercer a *accountability* por meio da elaboração de relatórios (utilizando linguagem acessível a todo cidadão, sem perder o rigor científico) contendo informações acerca dos recursos arrecadados pelos governos e sobre a aplicação das receitas nas diversas atribuições governamentais.

No sétimo artigo, o **Observatório da Despesa Pública do Estado do Ceará (ODP)** conta seu surgimento a partir da cooperação técnica entre a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) e a Controladoria-Geral da União (CGU). O ODP tem o objetivo de manter uma unidade de ciência de dados com estrutura tecnológica, metodologia própria e técnicas de análise de dados para a produção de informações estratégicas que subsidiam a atuação das áreas finalísticas da CGU, possibilitando, assim, o compartilhamento de experiências, informações e tecnologias para contribuir com o aprimoramento do controle interno e o desenvolvimento de ferramentas de apoio à gestão pública.

Sob o título **Instituto Justiça Fiscal propõe uma sociedade menos desigual pela aplicação de princípios de justiça fiscal**, o oitavo artigo apresenta o Instituto Justiça Fiscal (IJF), uma associação civil sem fins lucrativos, com sede em Porto Alegre (RS) e atuação em todo o território nacional e também internacional, que tem por finalidade o aperfeiçoamento do sistema fiscal com vistas a torná-lo mais justo e capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais. São associados, membros e representantes de categorias como professores, funcionários de administrações tributárias federal, estadual e municipal, sociólogos, economistas, advogados, aposentados, sindicalistas, estudantes, dentre outros.

O **Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP)**, um centro de pesquisa instalado no Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), da Universidade Federal do Ceará (UFC), se apresenta no nono artigo: **Contribuições recentes do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP) para a pesquisa sobre pobreza no Ceará**. Além de trazer informações sobre o surgimento do LEP e sua estrutura, o artigo apresenta os estudos mais recentes, desenvolvidos por seus pesquisadores sobre a Pobreza e a Desigualdade, onde foram desenvolvidas análises a respeito da dinâmica da pobreza e o impacto de estratégias de combate à pobreza no Estado do Ceará.

O décimo artigo - **Observatório de Fortaleza: Políticas Públicas e Governança Municipal** - apresenta a atuação do **Observatório de Fortaleza**,

integrante do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), a partir da inauguração do equipamento na Praça do Ferreira. Essa experiência proporcionou aproximar a população da Cidade às políticas da gestão municipal, se configurando como um espaço de difusão de informações e também de debates.

Assim, convidamos o leitor para conhecer cada experiência apresentada na presente publicação por meio da leitura dos artigos, se apropriando das informações aqui divulgadas, informações tais que se configuram como de extrema importância para o exercício da cidadania.

Cláudia Sousa Leitão
Diretora do Observatório da Governança Municipal
Instituto de Planejamento de Fortaleza

Maria das Graças Guerra Lessa
Chefe do Núcleo de Difusão do Conhecimento
Diretoria do Observatório da Governança Municipal
Instituto de Planejamento de Fortaleza

Maria Hilária de Sá Barreto
Diretora Executiva do Instituto Plácido Castelo
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Paulo Alcântara Saraiva Leão
Secretário Executivo do Instituto Plácido Castelo
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

SUMÁRIO

- 17** 1-OBSERVATÓRIO DE FAVELAS: AGENDAS PARA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES URBANAS A PARTIR DAS FAVELAS
- 28** 2-OBSERVATÓRIO CEARENSE DA CULTURA ALIMENTAR (OCCA)
- 34** 3-OBSERVATÓRIO DA VIOLÊNCIA E DOS DIREITOS HUMANOS DA REGIÃO DO CARIRI
- 45** 4-A IMPORTÂNCIA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOCIEDADE CEARENSE NO CONTEXTO ATUAL DE TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E INSTITUCIONAIS
- 61** 5-OBSERVATÓRIO DE LICITAÇÕES: O CONTROLE CONCOMITANTE EM LICITAÇÕES PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
- 76** 6-OBSERVATÓRIO DE FINANÇAS PÚBLICAS DO CEARÁ (OFICE)
- 82** 7-OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ – ODP.CEARÁ
- 92** 8-INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL PROPÕE UMA SOCIEDADE MENOS DESIGUAL PELA APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA FISCAL
- 121** 9-CONTRIBUIÇÕES RECENTES DO LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA POBREZA (LEP) PARA A PESQUISA SOBRE POBREZA NO CEARÁ
- 130** 10-OBSERVATÓRIO DE FORTALEZA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA MUNICIPAL

Aruan Braga¹Jailson de Souza e Silva²Jorge Luiz Barbosa³

1.1 INTRODUÇÃO

O Observatório de Favelas (OF) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, dedicada à produção do conhecimento, ao desenvolvimento de metodologias de intervenção e à formação de sujeitos de transformação que contribuam para a superação das desigualdades da sociedade brasileira, tendo as favelas e as periferias urbanas como sua referência maior.

Buscamos construir experiências que fortaleçam a democracia a partir da afirmação das favelas e periferias como territórios de potências e de direitos, afirmando os princípios éticos da vida em comum, traduzidos em compromissos com o bem viver coletivo, o reconhecimento político e social às diferenças das pessoas, à afirmação dos direitos plenos dos territórios populares e à dignidade humana como prioridade absoluta das relações societárias.

A partir da Favela da Maré⁴, o Observatório de Favelas atua, desde a sua fundação, em diferentes favelas cariocas, com a organização de grupos de pesquisadores populares e estudos referenciados nas vivências de seus moradores. Diversos projetos e programas também envolveram territórios populares da região metropolitana do Rio de Janeiro. E, em parceria com instituições governamentais e da sociedade civil, o OF ampliou sua escala de atuação, desenvolvendo pesquisas e metodologias para a incidência política e pública em nível nacional.

1 - Diretor do Observatório de Favelas; Coordenador do eixo de Políticas Urbanas.

E-mail: aruan@observatoriodefavelas.org.br.

2 - Fundador do Observatório de Favelas; Diretor Geral do Instituto Maria e João Aleixo; Professor associado da Universidade Federal Fluminense. E-mail: elijai@gmail.com.

3 - Fundador e diretor do Observatório de Favelas; Professor associado da Universidade Federal Fluminense.

E-mail: jorge@observatoriodefavelas.org.br.

4 - A Maré é um dos maiores conjuntos de favelas da cidade do Rio de Janeiro. Lá encontramos aproximadamente 140 mil pessoas vivendo em 16 comunidades populares. Sua localização, às margens da Avenida Brasil, é indicativa de sua história, pois foi justamente com a criação dessa via expressa que as primeiras famílias construíram suas moradas. Hoje são mais de 40 mil domicílios distribuídos em comunidades com fisionomias distintas, entre elas, conjuntos habitacionais.

Desenvolvemos programas e projetos prioritariamente nos seguintes eixos: direito à vida e segurança pública; políticas urbanas; comunicação; arte e território. Nossas proposições e ações visam consolidar a cidadania participativa por meio do reconhecimento e da afirmação dos direitos plenos dos territórios populares, superando as múltiplas desigualdades que marcam a sociedade brasileira contemporânea.

1.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA

1.2.1 História da história: os movimentos sociais da década de 1980 e 1990

Os fundadores do Observatório de Favelas iniciaram seu engajamento político e ação pública junto à emergência dos movimentos sociais da década de 1980, tanto por meio de organizações atreladas à Igreja Católica, fundadas na Teologia da Libertação e voltadas para a educação popular, como também através do movimento estudantil e partidário clandestino, ainda durante a ditadura militar.

Ambos os processos culminaram em ações incisivas no movimento social e partidário da época, com profunda preocupação em discutir, refletir e incidir sobre o global. Pensar e atuar na cidade a partir da perspectiva da periferia.

O cenário desta década apresentou um profundo engessamento dos movimentos sociais e partidários, seja por efeitos da institucionalização seja pela influência de grupos de interesses escusos. Neste contexto, tem origem um núcleo partidário dentro da Favela da Maré, voltado para a intervenção cotidiana e não restrita aos períodos eleitorais. Posteriormente, o núcleo se transforma em uma ONG, o Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré, para pesquisar, produzir conhecimento e intervir.

A perspectiva de produção do conhecimento, e de criar uma rede de pesquisadores, já se mostrava central, estimulando uma relação de pesquisa dialógica e preocupada em responder às demandas do território. Neste momento, a afirmação da força da favela (tanto no discurso científico quanto político) se consolida.

1.2.2 Nasce o Observatório de Favelas

No ano de 2001 é criado o Instituto de Estudos do Trabalho e

Sociedade (IETS), por Ricardo Paes de Barros, André Urani, Ricardo Henriques, Manuel Tedim e Jailson Sousa e Silva. Nesta organização, Jailson coordenou o eixo denominado “Observatório Social da Maré”, muito preocupado com o desenvolvimento de pesquisas e projetos em diferentes favelas do Rio de Janeiro.

Em 2003, o Observatório de Favelas é formalizado como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com a perspectiva de não ser um fim em si mesma, mas o meio para atuar e intervir politicamente na Cidade. Por isso, a perspectiva de ação em rede, mobilizando e engajando diferentes atores da sociedade civil, já se fazia presente desde o início. Por outro lado, a origem periférica dos fundadores conferiu à organização a capacidade de pensar a Cidade a partir de um novo lugar, os territórios populares.

Portanto, a criação de novas representações que considerem outras centralidades para produção de conhecimento e, também, para a formulação de políticas públicas, é a missão institucional que define o Observatório de Favelas. Para tanto, formar e capacitar sujeitos oriundos das periferias para ocupar e transformar estes espaços é uma das estratégias principais.

A **produção de conhecimento** é orientada para reconhecer saberes e construir estudos em contraposição às definições de ausência e carência⁵, que caracterizam o discurso hegemônico sobre as favelas. Com essa abordagem, os territórios populares deixam de ser apenas um “objeto de estudo”. O livro *Favela Alegria e Dor na Cidade*, lançado em 2005, apresenta de forma definitiva essa marcação conceitual e metodológica.

Desde sua origem, a incidência almejada pelo Observatório de Favelas não se restringe à ponta, mas promover a mudança sistêmica e estrutural das desigualdades. Neste sentido, a **formação de sujeitos das periferias** tem a função de transformar estas estruturas. Em vez de criar um projeto de pré-vestibular, para promover o acesso à universidade, o Observatório de Favelas produziu o **Programa Conexões de Saberes**, assimilado pelo Ministério da Educação, que garante a permanência qualificada de jovens de origem popular na universidade pública. Além da formação destes jovens, o **Conexões** estimula sua atuação enquanto um mediador entre a universidade e o território de origem, construindo conexões entre os saberes que, ao fim, possam modificar a estrutura hierárquica da universidade pública brasileira.

5 - Silva e Barbosa (2011). Primeira publicação a tratar do sucesso escolar no País.

No sentido de disputar as representações hegemônicas sobre as favelas, em 2004 surge a área de **Comunicação** do OF, iniciada com o Imagens de Povo e a Escola de Fotógrafos Populares, e, posteriormente, com a Escola Popular de Comunicação Crítica (ESPOC), em 2006, trabalhando linguagens como fotografia, audiovisual, jornalismo e publicidade. De novo, a formação tem o objetivo de ultrapassar a capacitação individual, mas criar uma massa crítica de centenas de jovens das favelas para transformar as representações usualmente atribuídas a elas. O que só pode ser alcançado a partir da apresentação de si, com suas próprias vozes, corpos e pautas.

Em 2007, a pauta da “democratização das linguagens artísticas” e sua força (enquanto narrativa para a superação das desigualdades) ganha impulso no Observatório de Favelas e a proposta de transformar a Av. Brasil em espaço de encontro através da arte, ultrapassando sua função de passagem e circulação, é implementada. Neste processo surge o galpão Bela Maré, e o eixo Arte e Território começa a tomar forma.

1.3 EIXOS DE AÇÃO

1.3.1 Arte e Território

A história conta que as favelas são territórios fundamentais para criação cultural. Nelas, a mistura de arte com a vida faz com que a esperança cotidiana também seja chamada de cultura. Além de patrimônio materialmente inscrito, cultura é conhecimento de nós mesmos. Um sentido de pertencer a algo que nos pertence: o território. É aí que a arte realiza as possibilidades de apropriação, como conceito, e de visibilidade, como prática social.

No entanto, a arte funciona muitas vezes como uma série de expressões práticas que reforçam hierarquias sociais. Alguns sujeitos passam a ser considerados mais “valiosos” em função da sua maior capacidade de acessar e operar com produtos culturais distintos. Esta lógica ainda encontra forte correspondência entre as políticas culturais, se expressando, inclusive, na distribuição desigual dos equipamentos e serviços culturais, geralmente concentrados em áreas nobres das cidades.

Desde sua fundação, o Observatório de Favelas vem trabalhando para esvaziar de significado as representações estereotipadas das favelas e periferias urbanas. Nosso objetivo em **Arte e Território** é romper fronteiras e construir

“arquipélagos de centralidades”, e não “ilhas” isoladas nas áreas já privilegiadas das cidades. Temos certeza que estas novas centralidades não podem ser criadas se não houver troca e encontro entre pessoas de diferentes cantos da cidade.

Portanto, nossas iniciativas buscam impactar as políticas públicas de arte e cultura, evidenciando o papel dos espaços populares como matrizes da produção criativa. Para isto, buscamos legar metodologias de mobilização social e produção de conhecimento que assegurem que as práticas e manifestações culturais, presentes nas favelas, figurem no conceito de cultura dos formuladores de políticas.

O Observatório de Favelas acredita na centralidade política da cultura para a construção de um projeto transformador da cidade.

1.3.2 Políticas Urbanas

Entender a dinâmica urbana, as práticas sociais plurais dos seus sujeitos e as formas como os territórios urbanos se configuram, é gesto central para o universo de questões que orientam nossa atuação focada nos grandes centros urbanos.

A área de Políticas Urbanas do OF se dedica à produção de diagnósticos, análises, avaliações e metodologias que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população, em particular das favelas. Afinal, nossa grande meta é construir uma cidade em que todos os cidadãos possam viver, com liberdade, suas possibilidades e intenções subjetivas e, ao mesmo tempo, com igualdade do ponto de vista da dignidade humana.

Nossos projetos, nessa área, têm como base a afirmação da condição dos moradores de todos os territórios da Cidade como sujeitos de direitos, e das favelas e periferias, em especial, como territórios a serem privilegiados do ponto de vista das políticas públicas.

Logo, o sentido deste eixo, para além da pressão e da incidência sobre os poderes públicos para que assumam o devido compromisso com os interesses da maioria da população, é produzir conceitos, iniciativas e tecnologias sociais que se tornem “exemplares”, capazes de se constituírem como referências para elaboração de políticas públicas e, com escala, impactarem as instituições sociais.

1.3.3 Direito à Vida e Segurança Pública

As distintas formas de violência, arbitrariedade e desrespeito, vivenciadas pelos moradores dos espaços populares, apontam para a centralidade da formulação de proposições e práticas de promoção, proteção e reparação do Direito à Vida.

No caso dos centros urbanos, as formas de atuação policial, a presença de grupos criminosos armados e os altos índices de letalidade – em especial de adolescentes e jovens – exigem a produção de um novo modelo de Segurança Pública, pautado na valorização da vida e no reconhecimento de todos os cidadãos como sujeitos de direitos. Nesta perspectiva, o trabalho deste eixo busca contribuir para a construção de novas interlocuções que afirmem a segurança pública como direito.

O eixo de **Direito à Vida e Segurança Pública** trabalha para propor políticas e metodologias para a redução da violência letal, principalmente contra os jovens de espaços populares, e para desenvolver projetos que contribuam com uma política de segurança que tenha, como princípio fundamental, a valorização da vida. A responsabilidade sobre o tema não deve ser só da polícia, mas do conjunto das organizações da sociedade civil e do Estado.

1.3.4 Comunicação

Um dos indicadores sobre o grau de radicalização de uma democracia é dado pela pluralidade de visões de mundo em circulação. Na contemporaneidade, a liberdade de expressão, para além de suas manifestações individuais, depende de um conjunto mais amplo de direitos, como o acesso aos meios de comunicação. Isto quer dizer que o direito à comunicação pressupõe a garantia de condições para que todos possam ter suas ideias expressas, considerando os regimes de visibilidade de nossa época, fortemente impactados pela presença da mídia.

As favelas, espaços populares e seus habitantes, costumam ter representações marcadas pelo acúmulo histórico de processos de violência simbólica, os quais envolvem sua invisibilização, estigmatização, exotização ou combinações das alternativas anteriores.

O Observatório de Favelas busca criar e articular condições, formas e meios para uma comunicação que leve em conta a multiplicidade de demandas políticas, manifestações culturais e processos de produção subjetiva, encontrados nos territórios populares.

Com isso, procuramos destacar a complexidade e riqueza presentes nestes espaços da Cidade. Nosso objetivo é intervir na disputa pela construção de novos imaginários sobre a Cidade, contribuindo para ampliação dos repertórios de representação, por meio dos quais as favelas e espaços populares são concebidos em diferentes âmbitos da vida social.

1.3.5 Educação

Desde sua origem, o Observatório de Favelas desenvolve ações que reconheçam e valorizem os espaços populares da Cidade e os sujeitos que neles vivem. A partir deste objetivo, buscamos criar iniciativas no campo da educação — através de cursos, seminários, programas com foco na formação e qualificação profissional, mobilização de rede de atores e instituições que se dedicam à formação —, pois consideramos que um dos principais desafios enfrentados por esta população é a superação de sua condição social historicamente subalternizada, por meio do exercício pleno de uma cidadania ativa e crítica, além da inserção qualificada no mercado de trabalho.

O que orienta este campo de ação da instituição é a certeza de que é preciso criar um espaço de formação para os novos sujeitos que emergem na periferia urbana, superando a lógica da educação pública de baixo aproveitamento a que estão geralmente submetidos e a estrutura academicista dos centros universitários, a qual se coloca de forma extremamente rígida e impermeável à realidade e as temáticas que estes sujeitos trazem. Neste sentido, o Observatório vem tentando consolidar um caminho efetivo para democratização da informação e do conhecimento como direitos fundamentais de todos, principalmente daqueles historicamente alijados deste exercício.

A educação atravessa o escopo de cada projeto que desenvolvemos no Observatório de Favelas, com atividades educativas e formativas voltadas para o desenvolvimento de novos quadros técnicos e políticos de origem popular, vislumbrando uma participação efetiva destes sujeitos na produção de conhecimento e em novas ações mobilizadoras em seus territórios de origem.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AGENDAS, AGENTES E AGENCIAMENTOS PARA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES A PARTIR DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A expressão “Agenda” vem sendo largamente utilizada em diversos campos de atividades e por diferentes atores sociais e instituições. Em sua construção mais usual, a Agenda quer dizer um conjunto de objetivos que deverão ser alcançados (com metas e resultados explicitados) em sequências de prioridades e em cronologias mais ou menos definidas. É nesse sentido que o termo “Agenda” ganha destaque tanto no que concerne ao planejamento de instituições públicas e privadas, como no que se refere ao elenco de proposições e reivindicações de movimentos sociais.

A ambiguidade no emprego do termo “Agenda” advém do modo de construir caminhos possíveis de mudanças em cenários diversos e, por vezes, adversos. Todavia, também traduz um caráter genérico de proposição, ação e produção de resultados esperados. E, sem muito esforço, podemos também encontrar o termo “Agenda” apenas como título para modos já estabelecidos de preconizar ações. Então, não se deve estranhar a proliferação de “agendas” com prefixos conhecidos: econômica, social, política, cultural, incluindo o prefixo desenvolvimento. Nesse sentido mais usual, a Agenda assemelha-se à programação, aos encaminhamentos ou elencos de ações em perspectiva, com maior ou menor precisão, de suas referências conceituais de elaboração. A Agenda ganha um sentido instrumental de ações, definindo meios e, sobretudo, finalidades, para seu emprego. Ou seja, muitas vezes o termo Agenda é apenas um título de tentativas de inovação discursiva com êxitos variados.

É indiscutível, apesar da imprevisão de suas usanças, que a expressão Agenda entrou para a gramática de instituições, movimentos e atores sociais. É justamente por esse fato, independente dos juízos de valor, que a reflexão conceitual merece atenção.

Criar uma Agenda não significa oferecer (ou impor) um programa, uma pauta ou um conjunto de diretrizes e ações, mas sim elaborar um campo de movimentação de atores coletivos e individuais (institucionalizados ou não), envolvendo relações de intersubjetividade que lhes ofereçam enlaces de pertença. É relevante, portanto, não só as causas que uma agenda abriga. Os atores em enlace são igualmente fundamentais, pois são estes os criadores e, principalmente, os tradutores das causas na cena pública, configurando de

modo cristalino a sua condição de agentes: **sujeitos em intencionalidades políticas de afirmação e criação de direitos.**

Dos agentes de um campo de movimentação podemos delinear as potências inerentes a Agenda, inclusive o que está em causa para ação. Ou melhor, para os agenciamentos de significados no mundo da vida. Entendendo aqui o sentido de agenciamentos como compartilhamentos possíveis de atos de construção prática de intencionalidades.

Como então dimensionar a Agenda como campo de movimentação de agentes e agenciamentos em causas de intersubjetividade?

A provocação assumida admite a busca do entendimento do significado do que pode ser uma Agenda, associado a processos de sua identificação como campo de movimentação envolvendo agentes e agenciamentos. O percurso é complexo e com as incertezas próprias de uma reflexão que não deseja criar um paradigma epistêmico racional, porém necessário para aglutinar ações e atores no enfrentamento das desigualdades estruturais e conjunturais da sociedade brasileira.

O primeiro balizador do entendimento da Agenda como campo de movimentação seria a identificação do conceito fundante. A síntese e mote constitutivo da Agenda estão reunidos no conceito (com maior ou menor precisão de sua explicitação) que a define como campo de proposições, de disputas, de pactuações, de enfrentamentos, de convergências, de parcerias, de mudanças (...) mobilizador de atos que configuram sujeitos em movimentações. Portanto, compreender o significado de uma Agenda é identificar, primeiro, o conceito que a move e promove sua pauta⁶. E, sobretudo, ir mais além: reconhecer o horizonte de sentido da Agenda.

Desta forma, se fez decisivo desvelar como a sua conceituação emerge, de modo explícito ou mesmo implícito, nas/das agendas da sociedade civil brasileira contemporânea, configurando um *setting* para entender um campo de movimentações em construção. Portanto, modo de construção, percepção e tratamento do conceito é uma chave potente de leitura das subjetividades que fazem as movimentações dos agentes em causa e de suas escolhas específicas

6 - Para não sermos exaustivos podemos citar a Carta do Direito às Cidades, do Fórum Social Mundial (que é na verdade um exercício de configuração de Agenda para os movimentos sociais), cujo alicerce é o conceito de direito à cidade; e Agenda do Milênio da Unesco, configurada pelo conceito (ou melhor por um dos conceitos em disputa) de desenvolvimento sustentável. Ambas são campos de movimentações preconizadas em escalas mundiais e, justamente em função de toda a complexidade inerente a cada uma delas, são exemplos da importância do conceito para o desvelamento de seu significado.

de ações. Por outro lado, o conceito também ilumina os lugares de intersubjetividades que se fazem os sujeitos/agentes da Agenda, permitindo reconhecer suas escolhas de interlocução e interação entre si e com outros que lhe são diferentes e desiguais.

Deve-se advertir, entretanto, que a proposta de desvelamento do conceito não pressupõe o exame de exigências de precisão científica e filosófica, mas sim o reconhecimento de um modo de conduzir-se orientado por uma construção crítica do mundo vivido e assumido, com dispositivo que ilumina a complexidade de relações societárias (imaginárias e corporificadas) em sua apresentação da questão em tela. O conceito é aqui entendido para além de um pressuposto ou um modelo, como algo anterior ou posterior a uma experimentação. Trata-se, portanto, de uma experiência constitutiva do ser-no-mundo que explicita fenômenos, acontecimentos, relações nas suas conflitividades. É sob essa luz prismática do conceito que uma Agenda ganha seu significado mais pleno de qualidade e sentido como campo de movimentações.

A identificação crítica do conceito balizador da Agenda (em agendas) permite reconhecer seus autores e atores como agentes. Sujeitos sociais que elaboram pertencas em comum, narrativas de mundo e ações compartilhadas que explicitam apresentações de si e de grupos, coletivos e individualidades. Esses sujeitos, em apresentação de si, explicitam a dimensão corpóreo-simbólica do conceito, traduzindo-o em suas potências de atuação. Compreender essa construção individual e coletiva de agentes é fundamental, uma vez que a Agenda (as agendas) é elaborada e se traduz em pessoas em suas subjetividades e em suas práticas de afirmação social. A Agenda não é um produto ou objeto para sujeitos, mas sim a própria construção de sujeitos em atuação. É a Agenda um disparador de processos de visibilidade de sujeitos e questões inerentes a esses mesmos sujeitos no mundo da vida. Os temas enunciados em uma pauta (de Agenda) são escolhas de processos de efetivação de causas e de sujeitos de interlocução/interação, que os viabiliza, e não um mero compêndio de propostas ou enunciado de reivindicações. É decisivo, na condensação política da Agenda, a oportunidade e a capacidade de disparar processos individuais e coletivos.

Abre-se, então, outra travessia: reconhecer movimentações. As movimentações são atos que também alcançam diferentes formas de relações, sejam estas de maior ou menor densidade de institucionalização em

organizações e coletivos, implicando, evidentemente, a mobilização de sujeitos sociais na qualidade de agentes. E, como agentes, eles (e elas) organizam suas centralidades de atuação / locução / enunciação / relação, a partir das quais disparam processos em cenas sociais, políticas, culturais, econômicas (...) e se afirmam para dialogar / enfrentar / responder/criar/agir. Temas, processos e sujeitos se combinam com a pluralidade e autonomia possíveis para a efetividade de agendas implícitas e/ou explícitas das organizações e coletivos.

Adentra-se, no que aludimos como agenciamentos, justamente o modo pelo qual se constituiu relações dos agentes entre si e com outros múltiplos coletivos: instituições públicas e privadas, organizações da sociedade civil, grupos e indivíduos sociais e territórios. Os agenciamentos são processos dirigidos para tessituras de conteúdo e escalas de abrangências em redes de compartilhamentos, de interesses e de colaboração que permitam enfrentar desafios, obstáculos e centralidades distintas, para efetivação de suas agendas específicas e suas potências na construção de uma Agenda de superação das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

SILVA, Jailson de Souza e BARBOSA, Jorge Luíz. **Porque uns e não outros:** caminhada de jovens pobres para a universidade. Rio de Janeiro: Editora 7 letras, 2011.

SILVA, Jailson de Souza e BARBOSA, Jorge Luíz. **Favela:** Alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro: Editora SENAC RJ, 2005.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

2.1 INTRODUÇÃO

Em 2017, a divulgação do relatório⁸ que alertava para o risco da reinserção do Brasil no Mapa da Fome no mundo, instrumento criado em 1990 pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), impactou não só os meios de comunicação brasileiros, mas os de vários países com os quais o país mantém relações diplomáticas. Do Mapa, o Brasil havia saído em 2014, devido à adoção de um conjunto de políticas sociais que haviam feito recuar a menos de 5% o índice da população que ingere diariamente menos calorias do que o mínimo recomendado.

O fato alimentar, por muito tempo ignorado por seu caráter cotidiano e banal, constituiu-se de forma flagrante em um campo de estudos estratégico e multifacetado, representando alvo de abordagens tão diversas quanto conflitantes. Assim, a alimentação passa a ser estudada tanto a partir da escassez, quanto do desperdício⁹ ou da abundância; bem como, da convergência de identidades propiciada pela cultura alimentar, mas também da distinção social, calcada em sofisticações gastronômicas.

É inegável que a valorização do campo alimentar encontrou ambiente propício na intensificação dos fluxos de mercadorias e de pessoas, fomentada pelos processos de globalização. No Brasil, os meios de comunicação de grande circulação têm instigado o público a um crescente interesse coletivo pela cultura alimentar, manifesta na emergência das cozinhas tradicionais como elemento de afirmação da memória, do patrimônio imaterial e das relações de pertencimento a cada região.

7 - Doutora em Sociologia, Docente da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Coordenadora do Observatório Cearense da Cultura Alimentar (OCCA). Email: kadmamarques@yahoo.com.br.

8 - Este relatório foi elaborado por cerca de 20 entidades da sociedade civil. Difundido em julho de 2017, apresenta o desempenho do Brasil no cumprimento dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, sendo um deles erradicar a fome até 2030, ou o chamado estado de “prevalência de subalimentação” (GESTOS e IDS, 2017).

9 - Segundo estimativa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Brasil perde, diariamente, 41 mil toneladas de alimentos, quantidade suficiente para alimentar cerca de 19 milhões de pessoas com três refeições ao dia. A questão não se reduz ao consumo consciente, pois “a perda ocorre também no transporte sem cuidado, no armazenamento impróprio, por problemas de refrigeração e conserva, no descarte de itens que ainda poderiam ser consumidos e também no consumo excessivo” (ESTADÃO, 2017).

No caso do Ceará, a prova mais contundente do reconhecimento do potencial social, político e econômico da área, pode ser evidenciada por um significativo investimento público estadual, realizado para a manutenção da Escola de Gastronomia Social Ivens Dias Branco, bem como para a construção da Escola de Gastronomia e Hotelaria (orçada, inicialmente, em R\$ 24,3 milhões).

Neste cenário, o impacto social possibilitado pela formação técnica de cozinheiros, proposto pelas duas Escolas, converge de modo complementar com o trabalho desenvolvido pelo Observatório Cearense da Cultura Alimentar (OCCA), lançado em 2017. Gestado pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), em convênio com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e com a Associação de Chefs de Cozinha do Ceará (ACC), o Observatório tem buscado atuar no âmbito da formação graduada e pós-graduada; da produção de pesquisas e na esfera do apoio a processos de valorização patrimonial, ligados à chamada gastronomia tradicional popular.

O trabalho que vem sendo realizado pelo Observatório deve fortalecer a estruturação do campo gastronômico cearense, mediante a constituição de uma rede de instituições parceiras do OCCA, em âmbito nacional e internacional, a exemplo daquelas que se encontram nos continentes americano e europeu. A cooperação internacional, em formação e pesquisa, constituiu-se, portanto, como um dos elos que reverbera nas referidas instituições, incluindo aquelas vinculadas à administração estadual, potencializando a qualidade dos recursos humanos que atuam e conformam a gastronomia cearense.

2.2 ANTECEDENTES E HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO CEARENSE DA CULTURA ALIMENTAR (OCCA)

Na UECE, os estudos acerca da alimentação se inicia com a aplicação do saber biomédico formulado pelo curso de Nutrição, criado em 1977. Foram necessárias cerca de quatro décadas para que o fato alimentar ultrapassasse, nesta Instituição de Ensino Superior (IES), os limites dados pelo vínculo entre alimento e saúde, passando a ser também abordado pelas ciências sociais como cultura alimentar ligada à perpetuação da memória e de laço que estruturam a vida social.

De fato, apesar de a comida corresponder à dimensão vital da reprodução física de todo ser humano, sua importância seguiu historicamente

ignorada por várias disciplinas ou recebeu tratamento disciplinar que fragmentava o fenômeno sob o olhar especializado. De modo recorrente, tais posturas enfatizavam a dimensão natural do fenômeno (todos os seres humanos necessitam alimentar-se), minimizando a arbitrariedade seletiva e a complexidade do fato alimentar (escolhemos o que comemos).

Porém, é preciso considerar que a satisfação das necessidades alimentares é elemento transversal na vida em sociedade, manifestando-se tanto em modelos alimentares concorrentes, quanto na divisão do trabalho, no sistema de circulação de bens e mercadorias alimentícias, e ainda nas regras de sociabilidade e de etiqueta que marcam as práticas de consumo.

Com o intuito de restituir a complexidade que caracteriza o fenômeno alimentar, foi criado o Observatório Cearense da Cultura Alimentar (OCCA) (Resolução nº 1354/2017 – CONSU UECE, 07/08/2017). Vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS-UECE), esta entidade, de caráter multidisciplinar e interinstitucional, passou rapidamente a abrigar a participação de pesquisadores de vários cursos da UECE e a atrair diferentes agentes sociais (cozinheiros, chefs de cozinha, representantes do segmento empresarial, de institutos de pesquisa e de outras universidades), movidos pelo objetivo de aprofundar e sistematizar conhecimentos sobre a cultura alimentar cearense.

Em sua breve existência, o OCCA tem dinamizado a realização e a difusão dos resultados de pesquisas puras e aplicadas sobre a produção, a distribuição e as práticas de consumo alimentar, em Fortaleza e no interior do estado do Ceará; tem investido na qualificação dos profissionais da área, mediante oferta de programas de debate com especialistas e formatação de cursos (de pós-graduação lato e *stricto sensu*); tem contribuído com órgãos públicos e privados; bem como, tem organizado periodicamente eventos que reúnem diferentes agentes que atuam na área, provocando a formação de redes de ação cooperada.

Iniciativa pioneira no estado do Ceará, o OCCA apresenta potencial para constituir-se em ponto estratégico de uma rede nacional, e mesmo internacional, de conhecimento voltado à produção, difusão e acesso à informação sobre questões da atualidade, que perpassam a cultura alimentar. Por isso, colaborando para transformar a área temática na qual atua, ele gera confluência de ideias, promove o diálogo e o intercâmbio de experiências com a sociedade, integrando a Câmara Setorial de Economia Criativa da Agência

de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), a partir de 2019. Desse modo, o Observatório busca influenciar as transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e científicas, relativas à cultura alimentar e à gastronomia, contribuindo para tornar o Ceará um estado socialmente mais justo, acolhedor e criativo.

Neste sentido, o OCCA tem se engajado na constituição de uma rede nacional de observatórios, cujo foco recaia quer sobre a alimentação, a cultura alimentar ou ainda a gastronomia. Esta conjunção de agentes e de instituições terá o papel de fomentar a interlocução entre vários estados brasileiros, a exemplo do Pará, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, firmando o lugar do Ceará na dinâmica do campo gastronômico nacional. Para além desta iniciativa, e por beneficiar-se do histórico de convênios internacionais celebrados pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS-UECE), o Observatório nutre parcerias formalizadas com Portugal (Universidade do Porto – UP) e França (*Université Lumière Lyon 2*; *Université de Bourgogne – UB*; e *Institut Paul Bocuse – IPB*).

A mobilização das parcerias firmadas pelo OCCA / PPGS, que envolvem instituições francesas de ensino superior e de formação profissional, foram particularmente importantes no momento de elaboração do argumento que justifica a proposta de curso novo – Mestrado Profissional em Gastronomia e Desenvolvimento – inscrita pelo Observatório junto à Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 2019.

Ressalte-se que, no Brasil, existe apenas um curso cuja temática se aproxima desta proposta – trata-se do Mestrado Profissional em Alimentos e Bebidas – vinculado à rede de ensino privada, com sede na Universidade Anhembi Morumbi, localizada no estado de São Paulo, região Sudeste. Em 2015, esta foi a primeira IES a ser contemplada pela CAPES com a aprovação de um curso voltado à Gastronomia, na modalidade de Mestrado Profissional (MP).

Por seu turno, no Estado do Ceará, além de tornar acessível a continuidade de formação para um contingente de estudantes que se encontra atualmente em cursos técnicos, tecnológicos ou em bacharelado, o Mestrado Profissional proposto pelo Observatório contribuirá, significativamente, para a diminuição das assimetrias regionais de produção de recursos humanos altamente qualificados para a pesquisa acadêmica e o exercício profissional, com potencial para atingir, no mínimo, um público que se acha radicado nas

regiões Norte e Nordeste do território nacional.

Neste contexto, a negociação relativa aos termos que definirão a sequência da parceria com o Centro de Pesquisas do *Institut Paul Bocuse* (IPB) confere dimensão internacional a esta proposta de formação, abrindo oportunidades para futuro intercâmbio de pesquisadores e campo de estágio para estudantes cearenses. Para tanto, em março de 2018, o PPGS enviou pesquisadores e estudantes (vinculados ao OCCA) em missão de trabalho à Lyon 2 e ao IPB. Por sua vez, uma delegação francesa, composta por seis integrantes, esteve em Fortaleza, de 14 a 17 de janeiro de 2019, participando do IV Seminário Interfaces (contemplado pelo Edital PAEP CAPES 2018), evento organizado pelo Observatório.

Lançadas as condições propícias para a definição desta parceria, cujo impacto se fará sentir na qualificação dos estudantes de gastronomia que se encontra em formação no estado do Ceará, é preciso assegurar sua permanência. Para tanto, é necessário ao OCCA a constituição de novas parcerias, a exemplo daquela que se constrói com o CONSEA-CE, a fim de viabilizar a realização das atividades previstas no âmbito do convênio vigente (2015-2020) entre o PPGS-UECE e a Université Lumière Lyon 2, na condição de instituição mediadora na definição preliminar dos protocolos de cooperação firmados com o IPB.

Tais atividades envolverão ao longo dos dois últimos anos de vigência do citado convênio: o intercâmbio de pesquisadores para realização de missões de trabalho e troca de experiência entre pesquisadores e profissionais que atuam no campo gastronômico; elaboração de projetos de pesquisa comparativa de caráter internacional; realização de eventos que envolvam apresentações teóricas e práticas; além de publicações conjuntas. Deste modo, o OCCA se afirma como elemento fundamental para a constituição diferenciada da gastronomia cearense em relação ao contexto nacional.

REFERÊNCIAS

GESTOS – Soropositividade, Comunicação e Gênero e IDS – Instituto Democracia e Sustentabilidade. **Relatório luz agenda 2030 de desenvolvimento sustentável** síntese. Disponível em: <http://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ESTADÃO. Fome e desperdício de comida preocupam cada vez mais, dizem especialistas. IN. **Estadão**. 2017. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,fome-e-desperdicio-de-comida-preocupam-cada-vez-mais-dizem-especialistas,70002009689>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

A violência contra a mulher é um fenômeno de conceituação complexa e multicausal, cuja compreensão atravessa uma trama de aspectos políticos, religiosos, sociais, culturais e econômicos. Mostra-se como um agravo persistente na atualidade, promovendo danos que afetam de modo significativo a saúde da população feminina, gerando prejuízos sociais e preocupação a gestores no que se refere a efetivação de políticas públicas de enfrentamento e atuação efetiva da sociedade (OMS, 2014), sendo motivo constante de debates e reivindicações pelo movimento feminista.

Entre as diversas bandeiras levantadas pelo movimento feminista, que se organiza no Brasil a partir da ação de grupos de diferentes vertentes, nos anos de 1970, a questão da violência contra a mulher passa a ocupar um importante destaque, rompendo com décadas de silenciamento em torno da exploração sexual e da violência doméstica. Segundo o movimento, na base da relação entre capitalismo e patriarcado, está o uso da violência contra a mulher como forma de garantir a dominação masculina. Nesta abordagem, a opressão e a subordinação das mulheres seria consequência de um sistema social e político que estabelece a relação entre dominantes e dominados a partir das categorias de classe e sexo (GREGORI, 2017).

Assim, desde o início da década de 1970, a violência contra a mulher tem recebido crescente atenção e mobilização social. O problema inclui diferentes manifestações, como assassinatos, estupros, agressões físicas e sexuais, abusos emocionais, prostituição forçada, mutilação genital, violência racial, por causa de dote ou por orientação sexual. A violência exercida contra a mulher é um fenômeno presente em toda a sociedade e é espelho de um processo histórico de desrespeito aos direitos humanos e fundamentais que a mulher enfrentou e enfrenta ao longo dos anos.

A violência relacionada à mulher extrapola os níveis privados, sendo considerada um problema de saúde pública e da sociedade (BRASIL, 2016), devendo ser combatida de forma organizada por uma rede de enfrentamento

10 - Enfermeira - Professora Assistente do Curso de Enfermagem da Universidade Regional do Cariri (URCA); Coordenadora do Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri.

que garanta prevenção a novos casos e punição aos agressores. Para tanto, a Lei 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha, é sancionada como forte aliada no combate a esse agravo, prevendo a necessidade de uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher e apontando a importância de mecanismos de proteção à vítima e punição de seus agressores (BRASIL, 2006).

De modo a melhor conceituá-la, de acordo com o Artigo 5º da Lei Maria da Penha, configura-se como violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial (BRASIL, 2006). Santos e Almeida (2017) ainda acrescentam que a prática destas violências ocorre independente de classe social, raça, etnia, religião, idade ou grau de instrução.

A violência doméstica e familiar contra a mulher, ainda segundo o Artigo 7º da Lei 11.340/06, pode se manifestar de forma física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. A violência física pode ser compreendida como qualquer ato que lesione a integridade corporal da vítima. A violência psicológica é entendida como qualquer conduta que cause danos emocionais. A violência sexual é percebida como qualquer atitude que a obrigue a presenciar ou participar de relação sexual não desejada. A violência patrimonial é compreendida como qualquer procedimento que configure retenção ou destruição parcial ou total de seus objetos; e a violência moral caracteriza-se como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (BRASIL, 2006).

Informações publicadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), desde a criação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, em 2005, atestam que foram realizados 4.124.017 atendimentos. Em 2014, a Central realizou 485.105 atendimentos, 52.957 corresponderam a relatos de violência, 7.369 corresponderam a denúncias de violência física, 16.846 de violência psicológica, 5.126 de violência moral, 1.028 de violência patrimonial, 1.517 de violência sexual, 931 de cárcere privado e 140 de tráfico de pessoas. Desses relatos, 35,47% (18.869) foram encaminhados a órgãos de segurança pública e ao sistema de justiça (WAISELFISZ, 2015). Tais violências, quando presentes, ocasionam impactos significativos na vida das vítimas, que vão desde desordens emocionais, a sociais e fisiológicas.

Conforme dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificações (SINAN), do Ministério da Saúde, a violência contra mulheres no Brasil causou aos cofres públicos, em 2011, um gasto de R\$ 5,3 milhões, somente com internações hospitalares. O dado foi calculado pelo Ministério da Saúde a pedido da Agência Brasil. Foram 5.946 mulheres internadas no Sistema Único de Saúde (SUS) em decorrência de agressões. Além das vítimas internadas, 37,8 mil mulheres na idade entre 20 a 59 anos precisaram de atendimento no SUS por terem sido vítimas de algum tipo de violência. O número é quase 2,5 vezes maior do que o de homens na mesma faixa etária, que foram internados por esse motivo (COUTINHO et. al., 2015). Os dados alarmantes expressam o quantitativo de mulheres que, uma vez vítimas, sobreviveram à violência, embora o número daquelas que foram assassinadas mereça destaque.

Conforme o Mapa de Violência (2015), o Brasil possui uma taxa de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, num grupo de 83 países com dados homogêneos, fornecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e ocupa a 5ª posição, evidenciando que os índices excedem, em muito, os encontrados na maior parte dos países no mundo (WASELFSZ, 2015). O estudo informa ainda que i) no Brasil há 48 vezes mais homicídios de mulheres do que no Reino Unido, ii) 24 vezes mais homicídios femininos do que na Irlanda ou Dinamarca, iii) 16 vezes mais homicídios femininos do que no Japão ou Escócia, iv) que as taxas nacionais de homicídios femininos nos respectivos períodos foram em 2003 - 4,4 por 100 mil mulheres e em 2013 - 4,8 por 100 mil mulheres, com um aumento de 8,8% neste período, v) que a Região Nordeste, no período 2003 a 2013, apresentou crescimento da taxa de homicídios de mulheres na ordem de 79,3%, despontando com o primeiro lugar em crescimento entre as regiões brasileiras, vi) que o Ceará, em 2013, ocupava a oitava posição no ranking nacional e a terceira posição na região nordeste e vii) no período de 2006 a 2013 houve aumento de casos de homicídios femininos no Ceará da ordem de 107,5%.

De fato, o estado do Ceará ganha destaque frente aos elevados casos de violência contra a mulher, registrados e noticiados pela mídia, e a Região Metropolitana do Cariri Cearense, formada por nove municípios (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri), que em conjunto totalizam uma área total de 5.456,01 Km² (IBGE, 2010), vem despertando atenção pelos índices elevados de casos de violência contra a mulher.

Assim, dada a realidade em que o estado do Ceará se encontra, como um dos estados brasileiros em que mais mulheres são violentadas, com destaque para os municípios do interior cearense, faz-se necessário conhecer o perfil das mulheres vitimizadas, bem como a atuação da rede de enfrentamento. É importante destacar que a obtenção de informações acuradas sobre dados de violência contra a mulher é primordial para subsidiar e avaliar políticas públicas, e não há dúvidas de que informações mais detalhadas são necessárias. Conhecer a magnitude desse fenômeno e sua distribuição fornece subsídios para que o Estado e a sociedade possam unir esforços no combate à violência contra a mulher/feminicídio.

Desta forma, a realização de análises exploratórias, com a finalidade de se obter estimativas mais acuradas sobre esses eventos, e sobre o perfil destas mulheres, se faz imprescindível, visto que proporcionará o levantamento de informações que apontem para o perfil de mulheres mais susceptíveis a esse fenômeno, quais suas relações com os agressores, papel da rede atual de enfrentamento, dentre outras informações necessárias. A obtenção de dados referentes ao agravo proporciona a identificação de prováveis dificuldades para resolução da problemática e propõe estratégias de intervenção. Ainda, ao intervir sobre o grupo diretamente envolvido com a problemática, poderá contribuir para redução dos índices de violência.

Levando-se em consideração essa premissa, a Universidade Regional do Cariri (URCA), situada no município do Crato, Ceará, se antecipa ao enfrentamento da violência contra a mulher, visto estar inserida em um município com elevados índices da problemática. Neste sentido, a URCA reforça sua importância social, para além da acadêmica, ao possibilitar atuação em problemáticas prioritárias e impactantes na sociedade, como é o caso da violência contra a mulher, a partir da elaboração e implementação de estratégias de intervenção para criação de espaços formais de debate, deliberação e discussão. Assim, surge em meados de outubro de 2015 o Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri.

O Observatório da Violência e Direitos Humanos da Região do Cariri é uma iniciativa da Universidade Regional do Cariri (URCA) e está vinculado ao Gabinete da Reitoria da URCA, se configurando como um espaço de monitoramento da violência e da violação dos direitos humanos na Região do Cariri. Tem como finalidade tornar-se referência regional no monitoramento da violência e do desrespeito aos direitos humanos e, como missão, o

comprometimento com a prática destes direitos, no sentido de contribuir com a construção de instrumentos práticos e teóricos que busquem a transformação social. Pretende dispor de informações sistemáticas e trabalhadas sobre a ocorrência de manifestações da violência e sua distribuição na população e no espaço das cidades da região, informação esta que seja acessível não apenas para quem a produz (serviços, gestores, pesquisadores), mas também para toda a população. Ainda, para além das ações relacionadas ao monitoramento dos casos de violência, o Observatório da Violência também tem papel importante na consolidação de ações de extensão e ensino no que se refere ao combate a qualquer forma de violência, realizando assim ações de sensibilização e campanhas relacionadas ao tema.

O Observatório da Violência abordará as várias manifestações da violência nos diversos grupos sociais vulneráveis, em acordo com suas especificidades de gênero, geração, raça/cor/etnia, orientação sexual e deficiência, tendo também como objeto de investigação e preocupação o monitoramento sobre as políticas públicas voltadas para esses grupos específicos. Inicialmente, tem principiado suas atividades a partir do núcleo temático da mulher, por meio do projeto “Flor de Jitirana: Observatório da Violência contra a Mulher no Cariri”.

O Observatório da Violência tem, como objetivo geral, produzir e difundir análises integradas sobre as situações de violência que possam favorecer o desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento do problema na região do Cariri e Centro Sul Cearense.

Como objetivos específicos apontam-se: i) articular e compartilhar dados e informações estratégicas provenientes dos diversos bancos de dados existentes sobre o problema nas áreas da Saúde, Assistência Social, Justiça, Segurança Pública, Infraestrutura e Administração; ii) produzir estudos e indicadores reveladores da situação, considerando as diversas dimensões do problema; iii) difundir informações estratégicas que subsidiem o processo de tomada de decisão para o desenvolvimento de intervenções de enfrentamento do problema de modo mais integral e eficaz; iv) fornecer informações de morbidade e mortalidade devido aos acidentes e as demais violências, necessárias ao diagnóstico de saúde, à vigilância epidemiológica e à avaliação dos serviços de saúde, bem como subsidiar propostas de políticas públicas de intervenção nos setores de educação, desenvolvimento e assistência social, justiça, cidadania e direitos humanos, segurança pública, saúde;

v) democratizar o acesso aos dados e informações disponíveis sobre o problema para a sociedade e vi) realizar ações estratégicas/extensão/ensino para enfrentamento do problema, dentro e fora da universidade, e em parceria com movimentos sociais locais e órgãos da rede de enfrentamento à violência na região.

Desta forma, levando-se em consideração seus objetivos, o Observatório da Violência da URCA se constitui em uma iniciativa voltada a atender as prerrogativas das Políticas de Ações Afirmativas, uma vez que estas são políticas que se voltam em benefício de pessoas pertencentes a grupos sociais discriminados e vitimados pela exclusão sócio-econômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de grupos vulneráveis no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural.

Para o desenvolvimento de suas atividades, o Observatório da Violência conta com uma equipe formada por docentes e discentes das diversas áreas. A inserção dos docentes ocorre por meio de edital específico, onde são aceitos professores/as pesquisadores/as e/ou ativistas das questões relacionadas à violação dos direitos humanos nas suas especificidades de gênero, geração, raça, orientação sexual, e de pessoas com deficiência. A inserção dos discentes ocorre por indicação dos/as professores/as nos projetos específicos, nas diversas modalidades temáticas e/ou por meio de editais.

Destaca-se, ainda, que participam do Observatório representantes de organizações sociais voltadas para a defesa dos direitos e prevenção das violências cometidas contra mulheres, idosos/as, adolescentes, jovens, pessoas com deficiências, negros/as e população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), através da Assembleia do Observatório da Violência.

A esta cabe o acompanhamento e estabelecimento de parcerias com o Observatório da Violência para o desenvolvimento dos projetos sob a responsabilidade dos/as docentes e discentes do Observatório, contribuindo nas articulações, pesquisas, estudos e demais atividades propostas, subsidiando os movimentos e agentes públicos no enfrentamento das diversas violências e violações de direitos humanos. A assembleia se reúne, ordinariamente, a cada três meses, podendo, em caráter extraordinário, se reunir quantas vezes forem

necessárias sob a convocação e coordenação do Colegiado Gestor do Observatório da Violência, este último, que tem como objetivos: i) coordenar o coletivo de docentes e discentes do Observatório, ii) implementar os projetos apresentados, providenciando junto à universidade e demais órgãos envolvidos as condições necessárias para o desenvolvimento dos estudos, pesquisas e demais atividades propostas e iii) realizar o intercâmbio entre instituições governamentais, não governamentais e movimentos sociais afins voltados à preservação dos direitos humanos e prevenção e coibição das diversas violências cometidas contra as mulheres, idosos/as, adolescentes, jovens, pessoas com deficiências, negros/as e população LGBT. Para realização de suas atividades, o Observatório da Violência tem pactuado acordos e/ou termos de cooperação com órgãos institucionais, tais como com a Secretaria de Justiça e Cidadania do Governo do Estado do Ceará, Instituto do Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará (IDECI), Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres do Governo do Estado do Ceará e Escola de Saúde Pública (ESP) do Estado do Ceará.

Dentre as ações já realizadas, tem importante destaque o monitoramento dos casos de violência contra a mulher, especialmente no complexo Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) que, segundo dados coletados, apresentam elevados índices de violência contra as mulheres. O monitoramento desse agravo na população feminina teve início no ano de 2016, sendo coletados dados através de um *checklist* nos órgãos de segurança pública (Delegacia de Defesa da Mulher - DDM em Juazeiro do Norte e Crato, Delegacia Regional de Crato, Delegacia Civil de Barbalha), saúde (Vigilância Epidemiológica das Secretarias de Saúde em Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) e assistência social (Centro de Referência da Mulher - CRM em Juazeiro do Norte e Crato). Do monitoramento dos anos de 2016 e 2017, resultou o 1º e 2º caderno temático “Diálogo sobre as experiências no enfrentamento à violência no Cariri”. O Observatório mantém, atualmente, um banco de dados de aproximadamente 5.000 casos de violência contra a mulher, coletados até os dias atuais.

Em relação aos dados de violência contra a mulher, coletados e finalizados do ano de 2016, os dados revelam a situação alarmante da violência contra a mulher no Complexo Crajubar. Em relação ao número de casos notificados, tem-se um total de 2.299 casos, o que contabilizou 6,28 notificações por dia.

A taxa de notificação de casos de violência contra a mulher foi de 10,27 notificações de vítimas de violência para cada 1.000 mulheres no Crajubar. O perfil resumido das vítimas, em 2016, foi: Idade - Ignorada (3,5%), 1-11a (1,6%), 12-17a (5,2%), 18-29a (30,6%), 30-59a (53,8%), 60a ou mais (5,07%). Raça/cor - Branca (3,4%), Preta (3,95%), Amarela (0,26%), Ignorada (84,7%), Parda (7,52%). Situação conjugal - Solteira (20,8%), Casada/estável (30,4%), Viúva (1,5%), Separada (21,5%), Ignorada (25,5%). Vínculo do agressor com a vítima - Cônjuge (27,1%) e Ex-cônjuge (27,2%) como os principais. Horário das ocorrências - Manhã (24,9%), Tarde (25,5%), Noite (33,1%), Madrugada (6,4%), Ignorado (10,03%). E principal tipo de violência cometida - Ameaça (37%), Física (24,3%) e Psicológica (23,1%) como as principais. O número de variáveis coletadas do referido perfil é bem maior, no entanto, expõe-se os mais representativos (ARAÚJO, ALBUQUERQUE, ALENCAR, 2018).

Em relação aos dados monitorados no ano de 2017, o perfil das vítimas se manteve, sendo que se observou um aumento do número total de notificações em 17% (2.690 casos em 2017 contra 2.299 em 2016), com taxa de 7,3 notificações por dia. Ainda, o número de notificações pelos serviços de saúde, no complexo Crajubar, se elevou em 37% (474 casos atendidos no SUS em 2017 contra 344 casos em 2016). Quanto à taxa de notificação da violência contra a mulher, o ano de 2017 apresentou uma taxa de 12,01 notificações de vítimas de violência para cada 1.000 mulheres no Crajubar, um importante aumento quando comparado à taxa de 10,27 no ano de 2016 (ARAÚJO, ALBUQUERQUE, MEDINA, 2018).

Os dados coletados são publicizados e discutidos com gestores e movimentos sociais, uma vez que o conhecimento do perfil das vítimas e agressores direciona para políticas locais de enfrentamento, com adoção de estratégias pensadas e efetivadas de maneira coletiva. Ainda, a identificação das manifestações de violências permite projeção das consequências atuais e futuras deste fenômeno na vida das mulheres e na sociedade, o que possibilita pensar e apontar lacunas na atuação dos serviços e na rede de enfrentamento. Ressalta-se, ainda, que para além da obtenção dos referidos dados, o Observatório da Violência vem atuando na identificação de possíveis falhas/deficiências no preenchimento de registros durante atendimento às vítimas nos pontos de atenção da rede de enfrentamento, possibilitando-se, assim, otimizar políticas públicas para grupos específicos e mais vulneráveis.

A discussão dos dados com a sociedade demonstra o reconhecimento social do Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri. Nesta perspectiva, o Observatório da Violência tem subsidiado discussões e seus dados são tomados como evidências quanto à necessidade de mudanças estruturais na rede local de enfrentamento da violência contra a mulher. Assim, tem destaque a participação do Observatório da Violência em sessão da Câmara de Vereadores do município do Crato, Ceará (2018) para apresentar dados do monitoramento da violência contra a mulher, objetivando-se propiciar discussão dos dados e direcionamento de políticas públicas locais, bem como participação em Audiência Pública (2018), a convite da promotoria local, objetivando-se, a partir das evidências apontadas pelo Observatório da Violência, implantar no município do Crato, o Juizado de Violência Doméstica contra Mulher.

Possibilitando uma atuação ampla no enfrentamento à problemática da violência contra as mulheres, além do monitoramento cotidiano dos casos na região, o Observatório desempenha ações educativas e de sensibilização. Neste sentido, algumas ações podem ser destacadas: i) desenvolvimento de ações de extensão em unidades de saúde e escolas, ii) realização anual da campanha dos 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres e da mostra de trabalhos de pesquisa e extensão em saúde sobre violência contra as mulheres, iii) seminários, rodas de conversas, oficinas e capacitações, iv) ações de enfrentamento e sensibilização em eventos festivos, como a EXPOCRATO, v) divulgação dos dados do monitoramento da violência contra a mulher em eventos científicos e a gestores locais, vi) desenvolvimento de demais pesquisas afins à temática violência contra as mulheres e vii) capacitação de servidores da URCA para o efetivo reconhecimento e enfrentamento ao agravo. O reconhecimento das ações realizadas pelo Observatório da Violência tem sido destaque nos principais meios de divulgação na mídia, tais como o G1.globo.com, Diário do Nordeste, Miséria, Ceará News, Diário Cariri, Jornal do Cariri, dentre outros.

Por fim, em relação aos resultados alcançados, se observa que o Observatório da Violência vem contribuindo para o fortalecimento local da rede de enfrentamento da violência, com destaque para as mulheres, objetivando a redução do fenômeno na Região do Cariri a partir da visibilização das ocorrências e impactos negativos desse agravo sobre a população feminina,

assim como articulando as entidades governamentais e não governamentais envolvidas e implicadas nas ações voltadas ao enfrentamento da problemática e no acolhimento das mulheres vítimas.

Para tanto, as principais ações realizadas estão voltadas para a sensibilização acadêmica e social sobre a necessidade de acolhimento e atendimento às mulheres vítimas da violência e sobre as práticas colaborativas, éticas e interprofissionais de cuidados, capacitação de lideranças comunitárias da região, de modo a constituir uma rede de mobilizadoras sociais para enfrentar o problema da violência contra a mulher, promoção da articulação dos serviços de saúde, assistência social, educação, segurança pública e outros implicados e envolvidos na prevenção da violência, enfrentamento e atendimento de mulheres vitimizadas, visando a organização da rede de enfrentamento da violência cometida contra as mulheres, através de sua articulação efetiva.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, MLG., ALBUQUERQUE, GA., ALENCAR, OM. **Caderno “Diálogos sobre as experiências no enfrentamento à violência no Cariri”**. Monitoramento dos casos de violência contra a mulher na Região do Cariri, em 2016, realizados pelo Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri - Universidade Regional do Cariri (URCA). Escola de Saúde Pública. Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Mulher. Governo do Estado do Ceará. v.01, 2018.

ARAÚJO, MLG., ALBUQUERQUE, GA., MEDINA, LLG. **Caderno “Diálogos sobre as experiências no enfrentamento à violência no Cariri”**. Perfil da violência e monitoramento da violência contra a mulher na Região do Cariri, em 2017, realizados pelo Observatório da Violência e dos Direitos Humanos da Região do Cariri - Universidade Regional do Cariri (URCA). Escola de Saúde Pública. Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Mulher. Governo do Estado do Ceará. v. 02, 2018.

BRASIL. Constituição Federal. Lei nº 11340, de 7 de agosto de 2006. **Lei Maria da Penha**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil**. Indicadores nacionais e estaduais. 2016. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/relatorios/BR.pdf>.

COUTINHO, MIB., CRUZ, LHL., TARQUINO, ML., BRASIL, ML., SANTOS, A. Violência contra a mulher: dilemas de enfermagem na assistência de enfrentamento a violência de gênero. In: **XI CONAGES**. Campina Grande/PB. Anais Gênero e Sexualidade XI, 2015.

GERGORI, J. Feminismos e resistência: trajetória histórica da luta política para conquista de direitos. **Caderno Espaço Feminino**. Uberlândia. MG, v. 30, n. 2, p.47-68, 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/38949>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>.

OMS. Organização Mundial de Saúde. Relatório mundial sobre a prevenção da violência, 2014. Tradução do Global Status Report on Violence Prevention pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/11/1579-VIP-Main-report-Pt-Br-26-10-2015.pdf>.

SANTOS, ES., ALMEIDA, MAPT. Atendimento prestado pelos Serviços de Saúde à Mulher Vítima de Violência Sexual. Id OnLine **Rev. Psic.** v.11, n. 35, p. 84-100, 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/721>.

WASELFSISZ, JJ. **Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil**. 1ª Ed. Brasília, 2015.

RESUMO

Este trabalho trata da relevância do Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará - OPP/UFC, desde sua fundação até suas atuais realizações, compreendendo eventos, projetos e atividades, ressaltando sua importância para a sociedade e para a comunidade acadêmica. Para maior aprofundamento, serão usados os conceitos de administração para caracterizar o Observatório enquanto uma organização, seus processos, e um padrão nas realizações de eventos e projetos. Dessa forma, serão explicitados alguns conceitos sobre administração aplicada aos processos, em especial os inerentes ao OPP para, em seguida, o caracterizarmos em termos de missão, objetivos, metodologia, estrutura organizacional e resultados para a sociedade das políticas públicas implementadas no Ceará.

PALAVRAS-CHAVE: Observatório de Políticas Públicas. Contexto Atual Cearense. Transformações Institucionais.

ABSTRACT

This work deals with the relevance of the Observatory of Public Policy of the Federal University of Ceará - OPP / UFC from its foundation to its current achievements, including events, projects and activities, highlighting its importance for society and the academic community. For further deepening will use the administration concepts to characterize the Observatory as an organization, its processes and a standard in the event of achievements and projects. Thus, you explained some concepts on management applied to processes, especially those based on OPP to then characterize in terms of the mission, objectives, methodology, organizational structure and results to society of public policies implemented in Ceará.

KEYWORDS: Observatory of Public Policy. Current Context Cearense. Institutional Transformations.

11 - Doutor em economia pela Université Paris XIII e Pós-Doutor pela *Université* de Montreal; Professor Titular do Departamento de Teoria Econômica e dos cursos de graduação em Economia Ecológica e de pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC; Coordenador do Observatório de Políticas Públicas.

12 - Formado em administração pela UFC; mestrando em avaliação de políticas públicas; ex-bolsista de extensão e colaborador do OPP.

4.1 INTRODUÇÃO

Políticas Públicas são decisões de abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil, por meio de variados mecanismos de participação no processo decisório (AMABILE, 2012).

Atualmente, com o avanço da tecnologia, os usuários de serviços públicos têm maior acesso à informação e mais ferramentas para conhecer e exigir seus direitos. É comum existirem setores nas instituições públicas, bem como órgãos externos com o fim de regulamentar e fiscalizar ações do poder público junto à sociedade, cujo propósito tem sido a busca da qualidade nos serviços oferecidos pelo Estado.

Nessa perspectiva, este trabalho ressalta a importância do papel da universidade como participante deste processo de troca de informações, deixando claro que a universidade pode atuar como um fiel da balança no aspecto de analisar, acompanhar e avaliar planos, programas, projetos e ações governamentais, como também atentar para a identificação de análises e informações incorretas, a ponto de a população ter uma referência dentre os diversos pontos de vista colocados na mídia a respeito de políticas públicas.

Este trabalho é descritivo, exploratório e qualitativo, uma vez que discorre sobre os fatos que levaram à implementação do Observatório de Políticas Públicas – OPP, como de extensão, analisa a forma de organização do grupo e sua solidez institucional fundamentada em referenciais teóricos. Averigua, também, as contribuições que o OPP proporciona à sociedade, tornando-se assim uma instância importante de consulta e formação cidadã.

Serão explicitados, inicialmente, alguns conceitos sobre administração aplicada aos processos, em especial os inerentes ao OPP para, em seguida, o caracterizarmos em termos de missão, objetivos, metodologia, estrutura organizacional e resultados.

Dessa forma, pedagogicamente, nos auxiliaremos de uma “linha do tempo”, descrevendo o que foi realizado pelo OPP desde sua fundação, expondo cada realização, onde foram realizadas, sua natureza e importância,

seus resultados e alcances, construindo, assim, a memória do OPP. Também serão ressaltadas as plataformas de multimídia (blog e site), usadas na divulgação do Observatório, e suas realizações, enaltecendo a significância da sua presença no ambiente virtual. Espera-se que este trabalho colabore para um maior entendimento e difusão do OPP.

4.2 SOBRE O OPP

Nogueira (2004) explica como um projeto de extensão aproxima sensivelmente a população da academia: a extensão universitária é um processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa, fortalecendo e criando condições necessárias para um relacionamento transformador entre universidade e sociedade.

Também verificamos na UFC a ocorrência desse processo, considerando o papel histórico da extensão universitária de aproximar a universidade da sociedade, e a sua importância na estratégia em busca da Universidade Cidadã. As atividades de extensão na UFC, em estreita relação com o ensino e a pesquisa, devem propiciar condições para que, por um lado, a universidade possa criar vínculos para a socialização de conhecimentos e práticas nela gerados e desenvolvidos e, de outra parte, interagir com as demandas sociais dos diferentes contextos regionais, em que suas unidades estejam inseridas (TEIXEIRA, 2008). As ações de extensão da UFC são desenvolvidas consonante às seguintes áreas temáticas: comunicação, cultura, educação, direitos humanos, meio-ambiente, saúde, tecnologia e trabalho.

O Observatório de políticas públicas é um exemplo de como um projeto de extensão consegue interagir e colaborar com a sociedade em prol de objetivos comuns.

4.2.1 Apresentação do Observatório de Políticas Públicas quanto à sua organização

O Observatório de Políticas Públicas é um projeto de extensão da Universidade Federal do Ceará que, há mais de dez anos, vem desenvolvendo uma série de atividades importantes, com destaque para a realização de eventos, divulgação de informações e análises, e pesquisas. Incentiva a interação da comunidade acadêmica com a sociedade ao disseminar trabalhos científicos

de interesse público, em particular sobre políticas públicas, de maneira que seja mais fácil haver uma aproximação entre a universidade e a comunidade interessada.

O OPP se torna relevante na medida em que liga os cidadãos à fontes confiáveis de informação, muitas vezes transmitidas por professores da UFC especialistas no assunto, ou por meio de publicações acadêmicas disponibilizadas nas mídias de comunicação do OPP, se destacando as mídias digitais, como o blog <http://www.oppceufc.wordpress.com> e o site <http://www.opp.ufc.br>.

Atualmente, com o avanço da tecnologia, os usuários de serviços públicos têm maior acesso à informação e mais ferramentas para conhecer e exigir seus direitos. A busca por melhoria na qualidade de vida, por meio de ações do governo, é cada vez mais exigida pelo povo, que o pressiona a executar com eficiência, eficácia, efetividade e probidade, ou seja, sem a prática de expedientes escusos, como a corrupção, a concepção e implementação de políticas públicas para o alcance de tal finalidade. Nessa perspectiva, o OPP se alia e colabora com a sociedade.

Sobre esse controle social, de maneira peculiar em relação à gestão pública, é possível afirmar que visa pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes, e também propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público. Para poder bem exercer este papel é essencial que sua composição abrigue o contraditório das partes interessadas. Não é um conselho de apoiadores, mas de críticos interessados, de um modo objetivo, num determinado padrão de resultado da organização, e legitimados por um conjunto de atores sociais (PIRES, 2001). Como missão e objetivos, o OPP corrobora com essa busca junto à população, por meio de suas ações:

- **Missão:** Constituir-se como instância de promoção do controle social, fundado em informações, estudos, pesquisas e debates que possibilitem análises críticas e propositivas sobre as políticas públicas implementadas no Ceará.

- **Objetivo Geral:** O Observatório tem como objetivo geral contribuir para a formação acadêmica e para o fortalecimento da cidadania e do controle social, visando uma atuação mais eficaz do estado na concepção e implementação de e implementação de políticas públicas para a melhoria das

condições de vida da população cearense.

Esse objetivo, perseguido fielmente, tem fortalecido sua identidade, uma afirmação reconhecida que o legitima junto à sociedade. Percebemos algumas características de organização no Observatório de Políticas Públicas-OPP/UFC que, conforme Sobral (2013):

As organizações são grupos estruturados de pessoas que se juntam para alcançar objetivos comuns. Surgem como resposta à necessidade dos indivíduos de alcançar metas mais ambiciosas, impossíveis de serem atingidas individualmente, em virtude da complexidade e da variedade das tarefas inerentes ao trabalho a se efetuar. Podem ser organizações formais, como no caso de um exército ou de uma empresa, ou informais, como um grupo de amigos, que se junta para jogar vôlei na praia. No entanto, independentemente de sua forma e atividade, as organizações compartilham de algumas características. Em primeiro lugar, todas as organizações têm um propósito ou uma finalidade. Os objetivos são inúmeros, desde produzir um produto, prestar um serviço, atender às necessidades sociais ou espirituais da sociedade, defender um país, entre muitos outros. Entretanto, é esse propósito que confere às organizações uma razão para existir. Em segundo lugar, todas as organizações são compostas por pessoas. Sem elas, as organizações não têm quem tome decisões com relação aos objetivos, nem quem realize um conjunto de tarefas de forma a alcançá-los. Além disso, as organizações possuem uma estrutura que define e delimita qual é o papel, a autoridade e quais são as responsabilidades de cada um dos membros. O desenvolvimento de uma estrutura organizacional envolve a definição de regras e procedimentos internos, a divisão do trabalho, a descrição de funções, o estabelecimento de relações de autoridade entre seus membros, entre outros. Assim, uma organização é uma entidade que possui um propósito; é composta por pessoas ou membros e tem uma estrutura de trabalho inerente (SOBRAL, 2013, p. 5).

Nessa perspectiva, para irmos além e aprofundarmos essa análise, exporemos cada uma dessas características presentes no OPP: o propósito, a relação entre as pessoas e sua estrutura.

4.2.2 Propósito: razão de existir e ações

Segundo Maximiano (2011), as organizações são grupos sociais deliberadamente orientados para a realização de objetivos que, de forma geral, se traduzem no fornecimento de produtos e serviços. Toda organização existe com a finalidade de fornecer alguma combinação de produtos e serviços para algum tipo de cliente, usuário ou mercado.

E quais são os produtos e serviços oferecidos pelo OPP? Para responder essa questão devemos ponderar um pouco sobre o conceito de produto:

O produto pode ser definido como qualquer coisa que possa ser oferecida a um mercado para aquisição, uso ou consumo, e que possa satisfazer um desejo ou necessidade. Segundo essa definição, o conceito de produto não diz respeito só a objetos físicos, mas também a serviços, ideias, informações, eventos, organizações, enfim, tudo aquilo que possa vir a satisfazer uma necessidade ou desejo. O “produto”, além disso, pode assumir mais de uma dessas formas simultaneamente (SOBRAL, 2013, p. 476).

É importante ressaltar que, segundo sua missão, o OPP visa o bem-estar social a partir de sua identidade de ente público, portanto, inerente à disponibilidade de serviços de caráter público, assim, circunscrito a esta esfera, portanto, não mercantil. Para tanto, vale enfatizar seus objetivos específicos, conforme segue.

4.2.2.1 Objetivos Específicos

- Fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas públicas implementadas pelos governos federal, estadual e municipais no Estado do Ceará;
- Contribuir para o conhecimento teórico e empírico sobre as diferentes problemáticas inerentes aos campos de abrangência das áreas temáticas;
- Estimular a integração entre os diferentes campos de saber e a análise multidisciplinar das políticas públicas;
- Estimular a integração interinstitucional na análise das políticas públicas;
- Congregar pesquisadores e instituições interessadas na realização de estudos, pesquisas, levantamentos e mapeamentos relacionados aos objetos das áreas temáticas;
- Promover e participar de congressos, colóquios, seminários, debates, encontros, entrevistas, comissões etc., referentes às políticas públicas;
- Promover e estimular a publicação de estudos, pesquisas, análises e avaliações das políticas públicas;

- Promover e estimular a realização de cursos com vistas ao aprimoramento da análise das políticas públicas;
- Contribuir para a organização de instrumentos e meios que potencializem o controle social das políticas públicas;
- Favorecer a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão na Universidade.

Para uma melhor apreensão destes objetivos, o OPP desenvolve várias ações, como:

4.2.2.2 *Blog*

Segundo Terra (2012) *Weblog* é a palavra de origem inglesa composta pelos termos *Web* (página da *internet*) e *log* (diário de bordo), mais conhecida como *blog*. Essa página vem com espaços para comentários (*posts*). Os *blogs* já tem templates¹ prontos, de modo que o usuário não precisa entender de tecnologia ou de linguagem de programação para montar seu próprio *site*.

Estruturar um *blog* para uma organização não é uma tarefa fácil e requer uma série de habilidades. Como explica Terra (2012): no uso de *blogs* corporativos, recomenda-se uma série de regras e etiquetas, como se verifica a seguir: I - Antes de iniciar um veículo com tais características, familiarizar-se com seu universo; II - Estabelecer normas e políticas de uso; III - Definir um bom nome; IV - Manter o tom impessoal e informal; V- Ser autêntico e opinativo; VI - Ser honesto; VII - Ser aberto e receptivo às interações; VIII - Controlar comentários, evitando abusos de usuários mal-intencionados; IX - Ser específico nos assuntos tratados e na temática do *blog*; X - Garantir a qualidade dos textos produzidos e que o autor seja especialista no assunto; XI - Escrever com frequência; XII - Oferecer ferramenta de busca por palavra-chave no histórico dos textos; XIII - Observar o tempo gasto para responder aos comentários ao escrever os textos.

O *blog* <http://www.oppceufc.wordpress.com> é o principal espaço de interlocução do OPP com o público, o qual tem sido alimentado de uma maneira criteriosa e tem comunicado a realização de eventos e transmitido importantes notícias relevantes para a sociedade. É fato também a disponibilização de diversas publicações acadêmicas, sobre assuntos muito discutidos e polêmicos, como é o

caso da violência no Ceará, bem como de políticas públicas que demandam uma análise para esclarecimento e informação dos cidadãos, como foi o caso do programa “Mais Médicos”. Também publica análises e debates de seus colaboradores sobre diferentes temas e estimula a discussão sobre aspectos conjunturais e estruturais relevantes e prementes. Um espaço virtual como um *blog* permite uma fácil interação com o público e, por isso, é tão útil.

4.2.2.3 Site

O Observatório mantém um *site*. Também uma tarefa difícil e trabalhosa. Surgiu a ideia de usar o *blog* e *site* em conjunto, o que traz benefícios para a organização como explica Terra (2012): os *blogs* não substituem os portais de *internet*, uma vez que seus conteúdos são mais compatíveis com uma troca de conversas ou notícias e não com algo complexo que exija *links*, figuras, áudio e vídeo, animações e outras propriedades que um *website* pode utilizar com as tecnologias e a velocidade de conexão existente. Cada ferramenta e cada meio têm suas peculiaridades e sua função. Usar o “mix” de comunicação integrada de forma sistematizada, planejada e com metodologias de avaliação parece ser a melhor saída para os gestores de comunicação e para a marca. A partir daí trabalhamos para que houvesse uma ligação intensa entre o *blog* e o *site*, o que está sendo aperfeiçoado e dando bons resultados. O OPP buscou, também, fazer a divulgação de *sites* de entidades parceiras e, da mesma forma, essas entidades divulgam o OPP em seus *sites*.

4.2.2.4 Realização de eventos

O OPP, ao longo de sua existência, realizou vários eventos, pois esta é uma forma de levar diretamente a informação e o conhecimento ao público. As gravações e os materiais utilizados nas palestras, debates, mesas, colóquios, entre outros, são disponibilizados ao público por meio do canal do OPP no Youtube, do *blog* e do *site*, como ainda a publicação em livros e e-books. Também tem como ponto forte a promoção de debates com candidatos a cargos eletivos, notadamente ao governo do estado e à Prefeitura de Fortaleza.

4.2.2.5 Promover pesquisas

O Observatório tem atualmente um projeto de análise e avaliação

dos Planos Plurianuais do Estado do Ceará implementado desde 2003. Esse é um exemplo das muitas pesquisas que o OPP realizou durante sua existência.

4.2.2.6 Democratizar a cultura e conhecimento

Um dos objetivos do Observatório de Políticas Públicas é incentivar a cultura e o conhecimento. Além de todas as ferramentas citadas acima, que convergem para esse fim, o OPP conta com uma biblioteca comunitária com o objetivo de difundir a informação e formar o senso crítico dos cidadãos por meio da leitura, inclusive, colaborando com o projeto “Livros livres” que disponibiliza livros sem a necessidade de cadastro para empréstimo, sem data de devolução ou multas à comunidade acadêmica e aos demais interessados.

4.2.3 As pessoas e a estrutura

O Observatório de Políticas Públicas tem uma organização colegiada, composta pelo coordenador geral e pelos membros colaboradores, que participam mais efetivamente do planejamento, da definição e da execução das atividades desenvolvidas pelas áreas temáticas, como também das reuniões sistemáticas e de trabalho, constituindo uma equipe de professores, especialistas, estudantes, bolsistas e pessoal técnico-administrativo. Também conta com apoiadores institucionais, que contribuem com o OPP conforme a disponibilidade, o interesse e as contingências.

4.2.3.1 Análise da estrutura do OPP

O OPP apresenta uma estrutura organizacional em forma de rede. Seu organograma deixa bem claro a conexão entre os grupos das diversas áreas temáticas, democratizando as informações na ocasião das reuniões.

Harisson (2005), referindo-se a esse tipo de estrutura, assinala que uma estrutura em rede representa uma teia de unidades independentes, com pouca ou nenhuma hierarquia formal para organizar e controlar suas relações. As unidades independentes são livremente organizadas para capturar e compartilhar informações úteis. Porém, além do compartilhamento de informações, há pouco contato formal, são criados comitês e forças tarefas específicas.

4.2.3.2 As funções e a importância da divisão de tarefas

Os participantes do colegiado contribuem para a definição e implementação das atividades do Observatório. Podem participar das reuniões e têm liberdade para propor e orientar a execução das atividades. Os bolsistas exercem um papel importante, uma vez que têm voz nas reuniões e executam as atividades constantes no programa anual registrado na Pró-Reitoria de Extensão, conforme orientação da coordenação do OPP. Exercem, ainda, tarefas comumente delegadas à logística e à organização dos recursos necessários para as atividades.

O modelo de trabalho do OPP caracteriza-se como de equipes autogeridas. Daft (2010) explica as características desse tipo de equipes: a ideia central é que as próprias equipes assumam a responsabilidade pelo seu próprio trabalho, tomem decisões, monitorem seu próprio desempenho e alterem seu comportamento no trabalho conforme a necessidade para resolver problemas, atingir metas e adaptar-se às condições de mudança. Equipes autogeridas, em geral, incluem os seguintes elementos: I - A equipe inclui colaboradores com várias habilidades e funções, e as habilidades combinadas são suficientes para desempenhar uma importante tarefa organizacional; II - A equipe recebe acesso aos recursos como informações, equipamento, maquinário e suprimentos necessários para desempenhar a tarefa completa; III - A equipe recebe delegação de poder e autoridade para tomar decisões, o que significa que os membros têm liberdade para selecionar novos membros, resolver problemas, monitorar os resultados e planejar para o futuro.

4.3 RESULTADOS

Apresenta-se no Quadro 1 as realizações relevantes do OPP, que demonstram seu desempenho, análise teórica e empírica empreendida como fundamentação e contextualização, da elaboração de uma “linha do tempo”.

2005 – O OPP teve início com a tentativa de Estruturação de um Observatório das Universidades. Para tal foi feita uma reunião com Chefes de Departamentos da UFC e representantes de outras Universidades para adesão e participação no Programa. A partir de então, foi constituído um grupo de trabalho, sob a condução da Coordenadoria de Desenvolvimento Regional da Pró-Reitoria de Extensão/UFC, com a finalidade de elaborar uma proposta de concepção e implementação do Observatório.

2007 – Formalização do Projeto, o qual foi submetido ao Banco do Nordeste do Brasil com vistas a obter apoio financeiro para sua implementação, tendo sido aprovado com cronograma de execução de um ano.

2008 – Com os recursos do projeto, o Observatório foi estruturado na UFC a partir da constituição de Núcleos Temáticos em diferentes Departamentos de ensino, com a disponibilidade de computadores, abrangendo vários Centros e Faculdades, contando com a participação de professores, bolsistas/estudantes e funcionários, como também de colaboradores de outras instituições. Como um programa de extensão, o OPP deve estar vinculado a um Departamento de Ensino da UFC, que desde o início é o de Teoria Econômica-DTE/FEAAC.

2008 (25/07) – I Seminário Interno foi realizado no Auditório do Centro de Economia Agrícola da Universidade Federal do Ceará, com vistas a discutir a proposta do OPP com professores interessados em participar de sua estruturação e uniformização.

2009 (18-19/06) – I Fórum de Debates: Análise de Políticas Públicas do Estado do Ceará. Ocorreu no Auditório Castelo Branco (Reitoria) e no Auditório Luiz Gonzaga (Ciências Sociais).

2012 (06/08, 13/08, 27/08, 10/09) – "Propostas para Fortaleza: Diálogos com Candidatos à Prefeitura" foi uma iniciativa do Observatório de Políticas Públicas, realizado com o intuito de reunir os principais candidatos à prefeitura de Fortaleza para exposição de ideias e propostas para nossa cidade, neste importante ano de eleições.

2012 (30/10 a 1/11) – Colóquio Internacional sobre Mercado de Trabalho, Trabalhador Pobre, Proteção Social e Enfrentamento da Pobreza nos Contextos do Brasil e Canadá.

2013 (21/03) – Início das publicações no *blog* do OPP.

2013 (26/06, 10/07, 24/07, 31/07) – Seminário “Copa 2014 e Políticas Públicas: Implicações para a Metrópole de Fortaleza e Estado do Ceará”.

2013 (26/06, 10/07, 24/07, 31/07) – Seminário “Copa 2014 e Políticas Públicas: Implicações para a Metrópole de Fortaleza e Estado do Ceará”.
2013 (03/12, 10/12) – Seminário “Conflitos Urbanos” que discutiu o Direito à Cidade com as atenções voltadas para as áreas verdes de Fortaleza e a questão da mobilidade humana urbana.
2013 (17/09, 10/10, 30/10, 13/11, 26/11, 11/12) – Ciclo de Debates Sobre Violência no Estado do Ceará. Uma iniciativa da Universidade, em especial da Pró-Reitoria de Extensão, e de grupos de pesquisa que tratam do tema.
2014 (maio) – Atualização no <i>layout</i> do <i>Site</i> e <i>Blog</i> do OPP.
2014 (junho) – Início do projeto da Biblioteca de Políticas Públicas, História e Literatura.
2014 (julho) – Elaboração do projeto para análise dos Planos Plurianuais do governo do Estado do Ceará.
2014 (24/09) – Debate com os candidatos ao governo do estado, realizado em parceria com entidades ligadas a UFC.
2015 (maio) – Realização do seminário “Responsabilidade Socioambiental: Plano de Logística Sustentável da UFC”.
2015 (maio) – Realização do seminário “Responsabilidade Socioambiental: Plano de Logística Sustentável da UFC”.
2015 (23/06) – Realização do seminário “Crescimento Urbano em Fortaleza: O papel da gestão pública”, em alusão aos 287 anos de Fortaleza, visando possibilitar um ambiente de discussões pertinentes para a cidade e elaboração de políticas públicas para a sociedade em geral.
2015 (novembro) – Firmado convênio do OPP/UFC com a Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUS, com objetivo de fomentar projetos e programas de cooperação acadêmica com ações voltadas para a formação de pessoas e incentivo a estudos avançados no âmbito do sistema penal.
2015 (novembro) – Realização do colóquio “Planejamento, Políticas Públicas e Controle Social: Ceará e Brasil & 1º Encontro Nacional de Observatórios de Políticas Públicas e Cidadania”, em comemoração aos 10 anos do Observatório de Políticas Públicas - OPP.
2016 (setembro) – Realização do evento “Diálogos com os candidatos à Prefeitura de Fortaleza”.

2016 – Realização de atividades, em articulação com entidades parceiras, relacionadas ao Grupo de Trabalho para monitoramento e controle do orçamento da Prefeitura de Fortaleza, destinado à criança e ao adolescente.
2016 – Atividades relativas ao Curso de Humanização do Sistema Carcerário do Ceará, compreendendo o planejamento pedagógico e a elaboração da ementa do curso.
2016 – Análise dos Planos Plurianuais do Estado do Ceará e Prefeitura Municipal de Fortaleza.
2017 – Cine Debates OPP. 2017 - Ciclo de Debates sobre Políticas Públicas do Governo do Estado do Ceará - Eixo Ceará Sustentável.
2017 – Livros Livres no Observatório de Políticas Públicas: livre distribuição e circulação de livros. Participação do Observatório no Corredor Cultural Benfica.
2017 – Análise de dados das secretarias de planejamento da Região Nordeste, referentes aos gastos públicos no ano de 2016 e seus modelos de demonstração.
2017 – Análise Preliminar da evolução da economia cearense e das mudanças na sua estrutura industrial – 2007 a 2015.
2017 – Análise de dados referentes aos gastos públicos do Estado do Ceará no período de 2007 a 2016.
2018 – O OPP começa a apoiar e participar do movimento “Cada Vida Importa”. 2018 (janeiro) – Acordo de cooperação com o SESC/SENAC/FECOMERCIO.
2018 (01 e 02 de fevereiro) – Colóquio Internacional de Diversidade e Inclusão na Educação, uma parceria do Sesc com a UFC, por meio do OPP.
2018 (abril) – <i>Acordo de Cooperação Interuniversitária entre a UFC e Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal (UdeM).</i>
2018 – Construção do Banco de Dados e Estatísticas Socioeconômicas sobre a Evolução Histórica do Ceará nos Contextos do Nordeste e Brasil.
2018 – Integrante da Rede de Observatórios do Ceará – Rede Observa-Ce.

2018 – Criação do Ciclo de Debates “O Brasil e o novo Governo”, com o evento “Análise das Perspectivas para a Agricultura e a Questão Ambiental”, em 13 de novembro de 2018, disponível em <https://oppceufc.wordpress.com/2018/12/13/ciclo-de-debates-o-brasil-e-o-novo-governo-3>).

2018 – Ciclo de Debates “O Brasil e o novo Governo: Democracia e Políticas Sociais”, em 23 de novembro de 2018, disponível em <https://oppceufc.wordpress.com/2018/11/29/ciclo-de-debates-o-brasil-e-o-novo-governo/>

2019 (março) – Coordenação e Integrante do II Colóquio Internacional sobre Mercado de Trabalho, Trabalhador Pobre, Proteção Social e Enfrentamento da Pobreza nos Contextos do Brasil e Canadá, juntamente com o Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania/ UFPR, NUPESUL (Núcleo de Pesquisa e Estudos do Mercosul), PPGD/UFPR e *Université* de Montréal. Participação na organização de um livro e respectivo *e-book* com publicação de um artigo.

– Participação na organização e implementação do OPP-Saúde, composto por professores, alunos de pós-graduação e estudantes do departamento de Saúde Comunitária da Faculdade de Medicina, com a contribuição de diversos cursos da área de saúde da UFC. Assim, procura-se aprofundar pesquisas, estudos, debates e publicações em saúde pública, bem como de interação de um grupo virtual de discussão.

Fonte: Arquivos do Observatório de Políticas Públicas.

4.4 CONCLUSÕES

As transformações que afetam a vida na atualidade refletem as formas historicamente adotadas pelo desenvolvimento capitalista, seu modo de produção e de distribuição das condições para a reprodução material e cultural da humanidade. Em todo o mundo são observadas importantes consequências econômicas, sociais e ambientais que se distribuem desigualmente no centro e na periferia do sistema. Com o avanço da ciência e da tecnologia, assiste-se à tendência da perda de importância daqueles que trabalham, expressa na “desqualificação” de suas atividades e na “desvalorização” de suas competências e talentos. Ao mesmo tempo, observa-se uma ofensiva estatal no sentido do enfraquecimento ou mesmo eliminação de direitos individuais e sociais. A “crise do trabalho” - e com ela a “crise fiscal do Estado” - denominação-síntese abstrata de tal processo. O desemprego, a vulnerabilidade do emprego, o

aumento da carga de trabalho, o rebaixamento de salários, a concentração de riqueza, de renda e da terra; a crise sindical, o desmonte de direitos trabalhistas; as desigualdades de gênero e a discriminação das minorias; a precariedade dos sistemas públicos de saúde, de educação, da previdência e as condições inadequadas de moradia; a falta de perspectiva, a marginalização e a delinquência de jovens nas médias e grandes cidades; são questões-objeto que refletem as manifestações concretas e a amplitude dessa crise sistêmica. No conjunto, essas manifestações compõem a dívida social que afeta expressivos segmentos da população em todo o mundo. O Ceará não foge a regra.

Há uma enorme dívida que se avoluma e que exige o conhecimento sistemático de suas causas e a adoção de políticas para sua eliminação. Nesse contexto, torna-se necessário contar com uma instituição bem estruturada, de elevado nível, multidisciplinar e transdisciplinar, que congregue os diversos saberes e competências, da academia e de fora dela, dos segmentos representativos da sociedade, dos trabalhadores, para que se possam conferir resultados concretos na análise e observação atenta das políticas públicas, que, enfim, contribua como avaliação externa para o controle social das ações governamentais, visando um aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos. O OPP busca contribuir também com a gestão pública, no aprimoramento da sistemática de planejamento das ações governamentais e com a qualificação de suas formulações de Políticas e Programas.

Na promoção da formação acadêmica, profissional e cidadã, desde sua criação, já passaram pelo OPP mais de 70 estudantes bolsistas de vários cursos da UFC que, anualmente, são disponibilizados pelas Pró-reitorias de Extensão e de Assuntos Estudantis, com obrigação de elaborar e apresentar trabalhos e pôsteres nos Encontros Universitários, que são realizados todos os anos. O OPP tem contribuído também com bolsistas de iniciação científica do programa Pibic/CNPq e Funcap e com alunos de graduação e pós-graduação, notadamente dos cursos de Gestão Pública e Economia Ecológica, e Avaliação de Políticas Públicas, respectivamente.

Verificamos que o Observatório de Políticas Públicas da UFC é um projeto de extensão bem estruturado, que muito tem contribuído para a sociedade, conforme seus Resultados Esperados: I - Aprimoramento do processo de planejamento e da concepção e implementação das políticas públicas no Ceará; II - Estímulo à cultura da avaliação voltada para o controle social da aplicação dos recursos públicos; III - Construção de uma esfera

pública para o debate e a participação relacionados à problemática social, envolvendo a universidade, a sociedade e o poder público; IV - Melhoria das condições de vida da população cearense.

REFERÊNCIAS

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**; Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <<http://www.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>>. Acesso em 30 set 2014.

DAFT, Richard L. **Administração**; São Paulo: Cengage Learning, 2010.

HARRISON, Jeffrey S. **Administração estratégica de recursos e relacionamentos** - Porto Alegre: Bookman, 2005.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**, 8 ed. Ver. E ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

NOGUEIRA, E. H. Collares Elpo. Avaliação da extensão universitária. In: **Congresso brasileiro de extensão universitária na proposta do SINAES, 2.**, 2004, Belo Horizonte, 2004.

OPP. **Observatório de Políticas Públicas**. Sobre o OPP: Missão, Resultados esperados, Objetivos, Apresentação; Disponível em: <<http://www.opp.ufc.br/>>. Acesso em: 05 jun 2014.

PIRES, Alexandre Kalil, **Participação social em organizações públicas, em Gestão pública e desenvolvimento**/ Organizadores: José Celso Cardoso Jr; Roberto Rocha C. Pires. – Brasília: Ipea, 2011.

SOBRAL, Felipe; **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**, 2.ed; São Paulo: Person Education do Brasil, 2013.

TEIXEIRA, José Lima; ANDRIOLA, Vagner Teixeira. Extensão universitária: Avaliação dos egressos da Casa de Cultura Britânica da Universidade Federal do Ceará (UFC). In: FREIRE, Fátima de Sousa (Org.), **Gestão universitária: avaliação participação e mudança**, Fortaleza, Imprensa Universitária, 2008.

TERRA, Carolina Frazon. **Blogs corporativos: modismo ou tendência** 2. Ed. – São Caetano do Sul, SP: Difusão editora; Rio de Janeiro: Senac Rio, 2012.

RESUMO

Não obstante as transformações ocorridas nos últimos anos, que introduziram diversos princípios gerenciais no Estado brasileiro, é permanente a necessidade de aprimoramento dos Tribunais de Contas, a partir da automatização de processos e desenvolvimento de metodologias capazes de tornar o controle cada vez mais tempestivo e eficaz. O Observatório de Licitações se constitui ação relevante desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará com objetivo de acompanhar as publicações de procedimentos administrativos de aquisições de bens e serviços de forma a agir tempestivamente à identificação de impropriedades e irregularidades, em ação fiscalizadora, corretiva, sancionadora e educativa. Os resultados mostram que licitações, na modalidade concorrência, são as que mais apresentam impropriedades, em decorrência da sua maior complexidade. Por outro lado, municípios de pequeno porte tendem a apresentar, em seus procedimentos, falhas não observadas quando as licitações são processadas por municípios com maior capacidade administrativa. Não obstante, a evolução da ação de controle passa necessariamente pela transparência das informações disponibilizadas pelos jurisdicionados, bem como pela capacidade do próprio Tribunal processar os dados obtidos de modo a tornar a ação de controle cada vez mais alinhada com as demandas impostas pela sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Observatório; Licitações; Controle Externo.

14 - Graduado em Engenharia. Especialista em Gestão Pública. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. andre.alves@tce.ce.gov.br.

15 - Graduado em Ciências Contábeis e em Direito. Mestre em Administração e Controladoria. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Diretor de Fiscalização de Licitações e Contratos. cleonaldo@tce.ce.gov.br.

5.1 INTRODUÇÃO

Diversos mecanismos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos anos a fim de garantir que a Administração Pública execute suas funções em respeito às leis e aos princípios implícitos e explícitos na Constituição e nas normas infraconstitucionais. Nesse contexto, embora os controles estruturados no âmbito dos entes públicos sejam responsáveis por boa parte da atuação preventiva e corretiva das ações do poder público, a cada momento são desenvolvidos métodos e práticas de trabalho visando tornar a atuação dos órgãos de controle cada vez mais eficientes e tempestivas. Nessa seara, a eficácia do controle está intimamente relacionada ao quão transparente são as informações disponibilizadas pelo ente controlado e a qualidade dos bancos de dados gerados.

Assim, mais do que um mero cumprimento legal, a prática da transparência na gestão pública busca atender às necessidades sociais intimamente ligadas aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, ao passo que tornam não apenas públicas, mas também inteligíveis, todas as informações relacionadas às contas públicas federais, estaduais e municipais, de forma oportuna. Assim, a transparência possibilita o acompanhamento do cumprimento dos planos, projetos e programas governamentais por parte da população, de maneira a se identificar a eficiência, a eficácia e a probidade da gestão dos recursos públicos, atribuindo-se, ainda, as devidas responsabilidades.

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Observatório de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará como atividade de controle concomitante em licitações públicas, seu fundamento legal e os resultados obtidos no período de 2018 e 2019.

5.2 O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

De acordo com Meirelles (2007), a palavra “controle” é de origem francesa (contrôle) e, nesse sentido, sempre encontrou resistências entre os cultores do vernáculo. No Direito pátrio, o vocábulo “controle” foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes (2006) desde a publicação de sua insuperável monografia “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário”.

- a) Controle administrativo: é todo aquele que o Executivo e os órgãos da administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades. Deriva do poder de autotutela;
- b) Controle legislativo: é o exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo;
- c) Controle judicial: é aquele exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do Próprio Judiciário, quando realiza atividade legislativa.

A Constituição Federal de 1988, assegurando em nível de cláusula pétreia, e visando, principalmente, evitar que um dos Poderes usurpe as funções de outro, consolidou a “separação” dos Poderes do Estado, tornando-os independentes e harmônicos entre si (artigo 2º, CF/88). É o chamado Sistema de Freios e Contrapesos. Assim, o controle exercido por cada Poder sobre outro constitui instrumento para manutenção do equilíbrio entre esses Poderes. Dessa forma, a classificação proposta reflete o conjunto de forças que têm, por objetivo, manter o equilíbrio e garantir a autonomia entre os Poderes.

O controle da administração pode, ainda, ser classificado quanto ao aspecto controlado (controle de legalidade ou controle de mérito), quanto à amplitude (controle hierárquico ou controle finalístico), quanto ao momento (controle *a priori*, controle concomitante ou controle *a posteriori*) e quanto à origem (controle interno e controle externo), sendo estas últimas as classificações de maior relevância para este trabalho.

Conforme Meirelles (2007, p. 668), o controle *a priori*, ou preventivo, “é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito de eficácia”, como, por exemplo, a autorização do Senado Federal para que a União contraia empréstimo externo. Já o controle concomitante é aquele que acompanha a execução do ato, a fim de verificar a regularidade de sua formação. É o que acontece durante uma auditoria. Por fim, controle *a posteriori* ou corretivo, “é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado”, como, por exemplo, a homologação de procedimentos licitatórios pela autoridade competente.

No que toca especialmente ao controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)¹⁶, este se encontra previsto nos arts. 41 e 69 da Constituição do Estado do Ceará:

Art. 41. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos Municípios far-se-á na forma disciplinada por suas respectivas Leis Orgânicas e os princípios desta Constituição. §1º O controle externo da Câmara de Vereadores será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado. [...]

Art. 69. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado¹⁷.

Por outro lado, conforme estabelece o art. 46 da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, para assegurar a eficácia do controle, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos que resultem despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe acompanhar pela publicação em Diário Oficial e sistemas informatizados, ou por outro meio adequado, dentre outros, os editais de licitação. Trata-se, assim, do controle concomitante de atos e contratos exercido pelo TCE/CE.

Além disso, consonante ao que preceitua o art. 49, caso verificada a ilegalidade de ato, o Tribunal assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados. Ainda nessa linha, o art. 48 estabelece que:

Art. 48 - No exercício da fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal, se verificar a ocorrência de irregularidade, determinará:

I - simples advertência ou arquivamento do processo, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada tão somente falta ou impropriedade de caráter formal;

II - a audiência do responsável para, no prazo estabelecido, apresentar razões de justificativa, se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade.

Parágrafo único - Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso IV do Art. 62 desta Lei.¹⁸

16 - Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 92, que trata da extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, as funções do extinto tribunal foram transferidas para o TCE/CE.

17 - Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>>. Acesso em 13 out. 2018.

18 - Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-19-55-47>>. Acesso em 13 out. 2018.

Em adição, o Regimento Interno do TCE/CE (Resolução Administrativa nº 835/2007) dispõe em seu art. 16 que, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar as medidas cautelares previstas neste Regimento, com ou sem a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado.

De acordo com Costa (2019), as funções do TCE/CE, resultantes da missão de contribuir para o aprimoramento da governança e da gestão pública, são as expostas no quadro a seguir:

Quadro 1 - Funções do TCE/CE

Função	Especificação
Fiscalizadora	Auditorias e inspeções, por iniciativa própria, solicitação da Assembleia Legislativa/Comissões, ou da Câmara Municipal, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público Estadual e Municipal.
Consultiva	Análise das contas anuais do Executivo Estadual e Municipal, por meio de pareceres prévios, de caráter técnico, subsidiando o julgamento do Legislativo.
Informativa	Informações solicitadas pela Assembleia Legislativa/Comissões e Câmara Municipal sobre os resultados de inspeções e auditorias.
Judicante	Julgamento de contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal.
Sancionadora	Sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal, em caso de ilegalidade ou irregularidade de contas.
Corretiva	Caso ocorra ilegalidade ou irregularidade nos atos de gestão de quaisquer órgãos ou entidade pública, caberá ao Tribunal de Contas fixar o prazo para cumprimento da lei.
Normativa	Expedição de instruções e atos normativos.
De Ouvidoria	Denúncias e representações de irregularidades ou ilegalidades comunicadas pelo controle interno, autoridades, cidadão, partido político, associação ou sindicato.
Educativa	Procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações, seminários, reuniões, encontros e recomendações de adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Fonte: COSTA (2019)

Assim, o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sobre os atos praticados por seus jurisdicionados, com base nos artigos anteriormente expostos, se ampara na função fiscalizadora, passando pela função corretiva, podendo, ademais, ser sancionadora caso as irregularidades não sejam corrigidas.

5.3 OBSERVATÓRIO DE LICITAÇÕES DO TCE/CE

5.3.1 Objetivos

O Observatório de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem como objetivo acompanhar e analisar, de forma prévia e amostral, os procedimentos licitatórios para contratação de bens, obras e serviços pelas unidades jurisdicionadas, através de critérios de risco, promovendo a regular aplicação dos recursos públicos estaduais e municipais do Estado do Ceará. Assim, o Observatório tem por finalidade a atuação e fiscalização concomitante de atos relacionados aos procedimentos de aquisição, em especial as licitações públicas, em qualquer modalidade, como forma de corrigir impropriedades porventura identificadas.

O Observatório surgiu de um projeto embrionário, desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo (SECEX), com intuito de aprimorar as ações de controle concomitante na área de licitações públicas. O projeto de criação do Observatório de Licitações do TCE/CE foi realizado durante o primeiro semestre do ano de 2018, no âmbito das Gerências de Fiscalização de Licitações e Contrato e de Fiscalização de Obras Públicas, período em que foram estabelecidos: a metodologia de trabalho, o mapa de processos, as fontes e bases de dados utilizados e os papéis de trabalho, dentre eles os critérios de riscos e as listas de verificação. O desafio do projeto foi estabelecer uma metodologia a ser aplicada nas diversas unidades da SECEX a fim de que fossem alcançados os objetivos pretendidos de forma padronizada e eficiente.

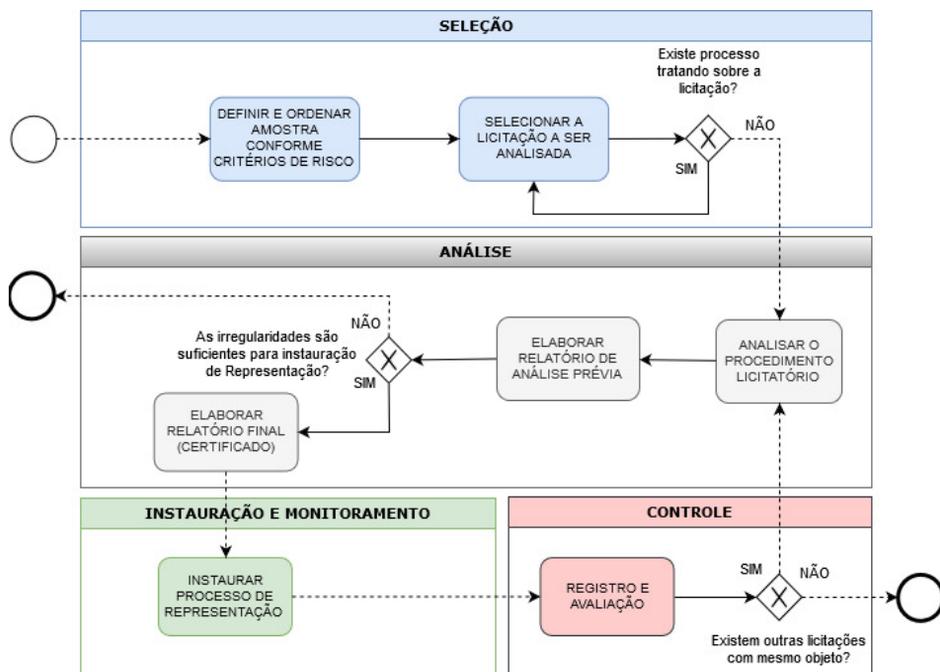
Na atual estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Observatório de Licitações constitui uma atividade de controle concomitante, realizado por diversas Diretorias da Corte, dentre elas a Diretoria de Fiscalização de Licitações e Contratos, Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente e a Diretoria Especializada.

5.3.2 Metodologia

A metodologia de trabalho do Observatório de Licitações, alinhada a sua função de controle concomitante, pressupõe a seleção amostral de procedimentos de contratação de obras, de serviços ou aquisição de produtos, de modo a identificar possíveis impropriedades ou irregularidades nestes procedimentos, evitando possível dano ao erário, seja através da correção do edital, seja por meio da anulação do certame.

O fluxo das atividades do Observatório de Licitações é realizado conforme mapa de processos simplificado, demonstrado na Figura 1. Em suma, a atividade do Observatório está dividida em quatro etapas: seleção, análise, instauração e monitoramento, e controle.

Figura 1 - Mapa de processos simplificado do Observatório de Licitações



Fonte: Elaborada pelos Autores (2019)

A seleção é a etapa inicial do mapa de processos do Observatório de Licitações. Nesta etapa são selecionadas, por meio de critérios de risco preestabelecidos, as licitações que serão analisadas pelos analistas que atuam no Observatório. Os critérios de risco, adotados por cada Diretoria, levam em consideração as características do objeto licitado (obras públicas, contratos de prestação de serviços, compras públicas), materialidade, regime de execução, riscos associados ao órgão ou entidade licitante etc. Para a seleção dos procedimentos administrativos, o Observatório de Licitações utiliza bases de dados custodiadas ou mantidas pelo TCE/CE.

O período que envolve a realização de cada seleção, delimitados entre o começo e o fim de um novo ciclo de processos, é estabelecido conforme a complexidade do objeto licitado e o prazo para a realização da licitação, de modo a cobrir, no universo amostral, todas as licitações publicadas, propiciando tempo hábil para instauração do processo de forma preventiva.

A segunda etapa do mapa de processos do Observatório de Licitações é a análise da documentação publicada, que consiste na apreciação dos documentos disponíveis nas bases/fontes de dados, tais como editais, projetos básicos (termos de referência), dentre outros. As principais fontes de documentos são:

a) Portal de Licitações dos Municípios do Tribunal de Contas do Estado do Ceará¹⁹, portal mantido pelo TCE/CE que reúne informações cadastradas pelos jurisdicionados sobre as licitações, dispensas, inexigibilidades, adesões a atas de registro de preços e demais processos de aquisição, dos municípios cearenses e dos consórcios públicos municipais. O cadastramento de licitações segue as determinações contidas na Instrução Normativa TCM nº 05/2015. Em atendimento à IN, os jurisdicionados cadastram dados gerais sobre os procedimentos, bem como editais e anexos, propostas, atas, dentre outros documentos;

b) Ceará Transparente²⁰, portal do Governo de Estado do Ceará que disponibiliza informações acerca das licitações e demais procedimentos vinculados ao Poder Executivo, bem como contém informações sobre procedimentos realizados pelo Tribunal de Contas

19 - Disponível em: <<https://licitacoes.tce.ce.gov.br>>. Acesso em 13 out. 2018

20 - Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/licitacoes>>. Acesso em 13 out. 2018

do Estado, Procuradoria Geral do Estado, dentre outros. São cadastradas informações gerais sobre os procedimentos, editais, anexos e demais documentos, em face do que estabelece a Lei Estadual nº 15.175/2012;

c) Outras fontes podem ser utilizadas, como os portais do Poder Judiciário do Estado do Ceará²¹ e do Poder Legislativo²², bem como os Diários Oficiais dos órgãos ou entes.

A terceira etapa do processo de trabalho do Observatório é a **instauração e monitoramento**, atividades realizadas, caso as irregularidades ensejem a atuação imediata por parte do Controle Externo, com respaldo no disposto nos art. 21-A da Lei Orgânica ou art. 16 do Regimento Interno, é autuado processo de Representação²³, que poderá ser acompanhado ou não de pedido de medida cautelar. Instaurada a Representação, é realizado o monitoramento do processo, identificando a possível correção das falhas identificadas, a anulação do certame ou sua revogação.

Por fim, o **controle** representa a etapa cujos dados gerados ao longo das três primeiras fases são analisados e utilizados no aprimoramento da metodologia de trabalho, em especial, os critérios de seleção e das listas de verificação, a partir de um banco de irregularidades identificadas, tornando a modelagem mais assertiva e eficiente.

5.3.3 Resultados

Desde a sua criação em 2018, o Observatório de Licitações, mediante os critérios de riscos adotados, já analisou procedimentos de aquisição de bens, obras e serviços promovidos pelos órgãos e entes estaduais e municipais, envolvendo mais de R\$ 1,2 bilhão em recursos públicos. Os objetos selecionados podem ser agrupados, conforme Quadro 2:

21 - Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/institucional/licitacoes>>. Acesso em 13 out. 2018.

22 - Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/editais-de-licitacao>>. Acesso em 13 out. 2018.

23 - Representação: Processo instaurado para apuração de falhas e/ou irregularidades detectadas, de ofício, pelas unidades de controle externo do Tribunal, ou comunicadas por outros tribunais de contas, órgãos de controle interno ou quaisquer entes públicos, das diversas esferas, verificadas no exercício de suas funções (Resolução TCE/CE nº 2.234/2005, art. 1º, VI). Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2005>>. Acesso em 13 out. 2018.

Quadro 2 - Editais analisados pelo Observatório de Licitações por tipo de objeto

SÍNTESE DO OBJETO	VALOR ESTIMADO	%
TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA	R\$ 462.383.708,53	37,56%
ASSESSORIA/CONSULTORIA	R\$ 189.592.660,90	15,40%
COMBUSTÍVEIS/LUBRIFICANTES/DERIVADOS DE PETRÓLEO	R\$ 124.376.207,93	10,10%
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	R\$ 105.562.924,11	8,57%
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS/MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR	R\$ 50.310.842,19	4,09%
MATERIAL DE CONSUMO/EXPEDIENTE	R\$ 47.985.000,88	3,90%
MATERIAL PERMANENTE	R\$ 36.732.848,70	2,98%
MERENDA ESCOLAR	R\$ 35.746.653,07	2,90%
TRANSPORTE ESCOLAR	R\$ 35.246.069,51	2,86%
CONCESSÃO ESTACIONAMENTO ROTATIVO	R\$ 27.755.871,00	2,25%
MEDICAMENTOS/MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR	R\$ 23.338.845,33	1,90%
SERVIÇOS E MATERIAIS GRÁFICOS	R\$ 21.490.921,44	1,75%
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS/MÁQUINAS	R\$ 20.722.761,38	1,68%
FESTIVIDADES/EVENTOS/COMEMORAÇÕES	R\$ 19.904.480,00	1,62%
PUBLICIDADE/PROPAGANDA	R\$ 17.100.000,00	1,39%
AQUISIÇÃO DE PEÇAS E PNEUS	R\$ 12.959.319,39	1,05%
Total	R\$ 1.231.209.114,36	100,00%

Fonte: Elaborado pelos Autores (2019)

Com relação às modalidades analisadas, verificou-se destaque à modalidade pregão, seja na forma eletrônica ou presencial, representando 60% dos editais analisados. O valor se justifica em decorrência da modalidade pregão, regida pela Lei nº 10.520/2002, ser a modalidade mais amplamente utilizada, especialmente para aquisição de materiais permanentes/consumo e contratação de serviços de natureza comum.

Quadro 3 - Observatório de Licitações por tipo de objeto

MODALIDADE DA LICITAÇÃO		Nº DE EDITAIS ANALISADOS	%
CONCORRÊNCIA PÚBLICA		34	36,17%
PREGÃO	ELETRÔNICO	31	32,98%
	PRESENCIAL	27	28,72%
RDC		1	1,06%
TOMADA DE PREÇOS		1	1,06%
TOTAL		94	100,00%

Fonte: Elaborado pelos Autores (2019)

Das análises realizadas pelo Observatório, não foram encontradas falhas em 50 dos casos ou, daquelas identificadas, não foram suficientes para abertura de processo de Representação. Nesses casos, as falhas formais identificadas podem ensejar uma orientação no sentido de serem evitadas, podendo ainda subsidiar a instrução do julgamento das contas, consoante prevê o art. 46 da Lei Orgânica.

Por outro lado, foram abertos 44 processos de Representação para apuração das falhas e responsabilidades, considerando que os achados ensejaram a atuação célere do Tribunal. Destes, em 60% dos casos, o procedimento licitatório foi revogado ou anulado pela administração, sendo os processos arquivados sem julgamento de mérito por perda de objeto, podendo ter gerado economia no montante aproximado de R\$ 416 milhões. Muito embora o processo seja arquivado, as unidades jurisdicionadas são cientificadas das falhas identificadas, como forma de evitar nova ocorrência. Nos demais casos, o edital foi corrigido e republicado.

Analisando a relação entre a modalidade de licitação e a abertura ou não de processo, constatou-se que dos 50 casos de não abertura, 82% são de licitações na modalidade pregão, eletrônico ou presencial.

Quadro 4 - Não Abertura de Representação por modalidade de licitação

MODALIDADE DA LICITAÇÃO	Nº DE EDITAIS ANALISADOS	%
PREGÃO	41	82,00%
CONCORRÊNCIA PÚBLICA	8	16,00%
TOMADA DE PREÇOS	1	2,00%
TOTAL	50	100,00%

Fonte: Elaborado pelos Autores (2019)

Quanto aos processos em que houve abertura de Representação, 60% são licitações na modalidade concorrência. O fato decorre da complexidade dessas licitações, tanto para o estabelecimento das condições de participação e habilitação quanto para a elaboração do projeto básico, em: obras, serviços de engenharia e demais serviços de maior complexidade. Por outro lado, o pregão é amplamente utilizado para aquisição de materiais de consumo permanentes e serviços comuns.

Quadro 5 - Abertura de Representação por modalidade de licitação

MODALIDADE DA LICITAÇÃO	Nº DE EDITAIS ANALISADOS	%
CONCORRÊNCIA PÚBLICA	26	59,09%
PREGÃO PRESENCIAL	17	38,64%
RDC	1	2,27%
Total	44	100,00%

Fonte: Elaborado pelos Autores (2019)

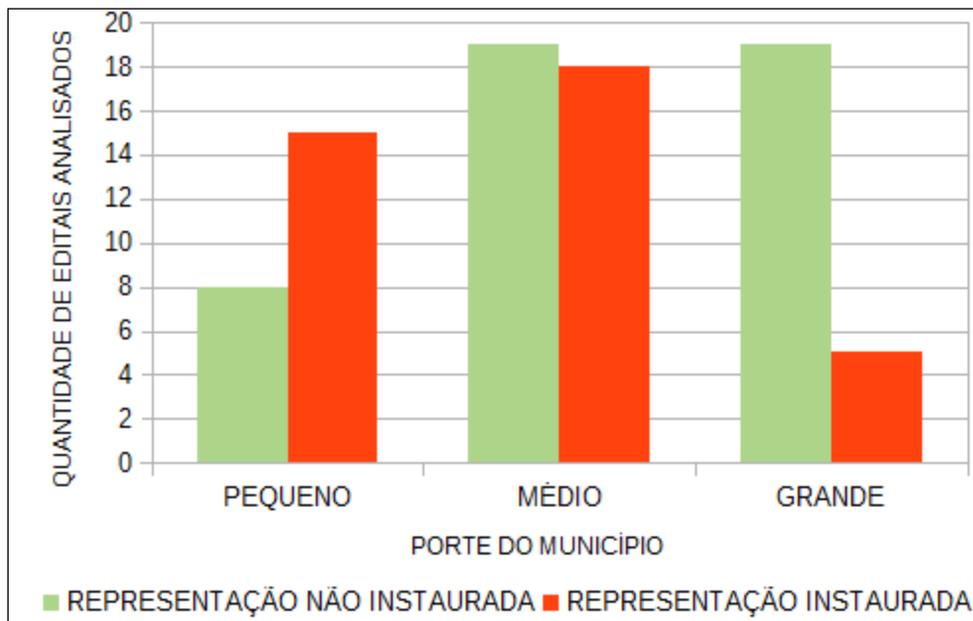
Corroborando a conclusão obtida dos 29 editais, cujo objeto envolve compras de materiais de consumo ou permanentes, em 72% dos casos não houve abertura de processo de Representação, enquanto que, no caso de obras e serviços, em 67% dos editais analisados foi aberto o processo.

Quanto ao porte²⁴ do órgão licitante, verificou-se que, especificamente a respeito das entidades e órgãos municipais, o porte do município influencia na chance de identificação de irregularidades no edital e, conseqüentemente, na abertura de processo de Representação. Como visto na Figura 2, quanto menor o porte, maiores as chances de abertura de processo, o que pode refletir a necessidade de capacitação das equipes, em especial das comissões de licitações e pareceristas, a fim de dotar a administração de corpo técnico capaz de elaborar editais e projetos atendendo a legislação e a especialização técnica. A mesma relação não é observada quanto aos procedimentos licitatórios promovidos, principalmente, pelos órgão do Poder Executivo estadual, muito

24- O Observatório de Licitações adota a seguinte classificação, com base na receita orçamentária prevista: a) Pequeno porte: municípios com receita até R\$ 100 mil; b) Médio porte: municípios com receita acima de R\$ 100 mil e até R\$ 300 mil; c) Grande porte: municípios com receita acima de R\$ 300 mil.

em decorrência do nível de maturidade institucional da Central de Licitações, que centraliza o processamento das modalidades de licitação Pregão, presencial e eletrônico, e Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Leilão e licitações com financiamento de instituições financeiras internacionais, para todos os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo e para as suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Figura 2 - Abertura de Representação por porte de município



Fonte: Elaborado pelos Autores (2019)

Importante ressaltar que, além da função fiscalizadora, própria dos Tribunais de Contas, o TCE/CE, em ação corretiva, determinou a anulação de certames licitatórios, sob pena de aplicação de multa (função sancionadora). Além disso, a atuação do Observatório de Licitações tem também seu viés na função educativa, já que as determinações e recomendações realizadas têm também como objetivo o aprimoramento da gestão dos órgãos e entes jurisdicionados, evitando a reincidência das falhas identificadas.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se cada vez mais evidente que, não obstante as transformações ocorridas nos últimos anos, que introduziram diversos princípios gerenciais no Estado brasileiro, é permanente a necessidade de aprimoramento da ação dos Tribunais de Contas, a partir da automatização de processos e desenvolvimento de metodologias capazes de tornar o controle cada vez mais tempestivo e eficaz, de forma a evitar o dano ao erário e problemas no fornecimento do produto, na prestação do serviço e na execução da obra, prejudicando o fim a que se destina.

Nesse contexto, o Observatório de Licitações se constitui ação relevante desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com objetivo de acompanhar as publicações de procedimentos administrativos de aquisições de bens e serviços, de forma a agir tempestivamente à identificação de impropriedades e irregularidades, em ação fiscalizadora, corretiva, sancionadora e educativa.

Entre 2018 e 2019, o Observatório de Licitações, mediante os critérios de riscos adotados, já analisou procedimentos de aquisição de bens, obras e serviços promovidos pelos órgãos e entes estaduais e municipais, envolvendo mais de R\$ 1,2 bilhão em recursos públicos.

Além disso, os dados obtidos demonstram que a administração pública, em especial os pequenos municípios, estão mais suscetíveis à identificação de irregularidades, o que demonstra a necessidade de maior capacitação das equipes, em especial das comissões de licitações e pareceristas, técnicos e jurídicos.

Além da função fiscalizadora, própria dos Tribunais de Contas, o TCE/CE, em ação corretiva, determinou a anulação de certames analisados, sob pena de aplicação de multa (função sancionadora). Além disso, a atuação do Observatório de Licitações tem também seu viés na função educativa.

Observou-se que, a partir de uma metodologia padronizada de seleção e análise, foram alcançados, pelo Observatório de Licitações, resultados importantes no que concerne ao controle concomitante do TCE/CE na área de licitações públicas. Não obstante, a evolução da ação passa, necessariamente, pela transparência das informações disponibilizadas pelos jurisdicionados, bem como pela capacidade do próprio Tribunal processar os dados obtidos de modo a tornar a ação de controle cada vez mais alinhada com as demandas impostas pela sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CEARÁ. **Lei nº 12.509**, de 06 de dezembro de 1995. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-19-55-47>>. Acesso em: 10 out. 2018.

COSTA, Cleonaldo. **Irregularidades em licitações e contratos evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** / Cleonaldo Costa – 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/41322/1/2019_dis_crcosta.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

FAGUNDES, M. Seabra **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atualizada. por Gustavo Binenbojm. – Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARA. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução nº 835**, de 03 de abril de 2007. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-20-07-00>>. Acesso em: 10 out. 2018.

6.1 INTRODUÇÃO

É próprio de sociedades com uma democracia estabelecida e madura o interesse pela fiscalização dos atos daqueles que são responsáveis pela gestão da coisa pública. Nesse contexto, o termo *accountability* ganha grande relevância, sendo, dessa forma, necessário que exista uma compreensão adequada de seu real significado para as relações entre agentes públicos e sociedade civil. Campos (1990) nos oferece uma poderosa definição:

A *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos (CAMPOS, 1990, p. 30).

Pontes (2008), ao discorrer sobre o tema, aponta a existência de três dimensões do termo, a saber: vertical, horizontal e societal.

A *accountability* vertical diz respeito à garantia de eleições livres e justas, em que os cidadãos, através do voto, avaliam o desempenho dos gestores públicos. Por sua vez, a dimensão horizontal está ligada a existência de um sistema de freios e contrapesos que garanta a existência de mútua vigilância entre os três poderes do Estado.

Conforme Xavier (2011) a dimensão societal é caracterizada pela participação da sociedade civil fora do processo eleitoral, sendo assim um mecanismo vertical de controle das autoridades públicas exercido por associações de cidadãos e por movimentos de mídia.

Um importante instrumento legal intrinsecamente relacionado à questão da *accountability* é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que estabeleceu, dentre outras coisas, a obrigatoriedade dos governos federal, estaduais e municipais publicarem relatórios evidenciando a condução de sua

25 - Pesquisador Junior do OFICE. Bacharel em Finanças pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Mestrando em Economia pelo Centro de Aperfeiçoamento dos Economistas do Nordeste (CAEN/UFC). E-mail: ofice@fundaçãosintaf.org.br.

gestão fiscal, como forma de propiciar controle de recursos e efetiva fiscalização das normas impostas pela legislação.

Dessa forma, o cenário que se apresenta é caracterizado pela existência de dados referentes à condução dos recursos públicos. Entretanto, para que ocorra a *accountability* na sua dimensão societal, é preciso que a sociedade civil esteja apta a transformar os dados publicados nos relatórios fiscais exigidos pela LRF em informações claras, que possam ser utilizadas na efetiva cobrança dos gestores públicos.

Tendo em vista a necessidade acima sublinhada, é mister que existam instituições sociais que estejam empenhadas em traduzir os dados fiscais dos governos em informações que possam ser úteis a construção de políticas públicas mais eficientes.

Diante do que foi até aqui exposto, este trabalho tem como objetivo apresentar o Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), caracterizando-o como uma ferramenta que busca exercer a *accountability* em sua dimensão societal.

A fim de cumprir o supracitado objetivo, o texto está dividido em quatro seções, das quais a presente introdução é a primeira. A seção seguinte se dedica a responder duas perguntas, a saber: quem somos e qual a importância do Office? A seção 6.3 discorre sobre nossos objetivos, enquanto que a última seção apresenta nossas publicações.

6.2 QUEM SOMOS

Para uma compreensão adequada do Office, faz-se necessário observar que o mesmo existe como um projeto da Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural (Fundação Sintaf), sendo assim importante tecer um breve comentário sobre a mesma.

A Fundação Sintaf é uma instituição de ensino e pesquisa, constituída e mantida pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf), desde fevereiro de 2008. A instituição desenvolve ações de cunho técnico, científico e cultural junto ao setor privado, às outras organizações do terceiro setor e à administração pública, no intuito de promover o aperfeiçoamento profissional dos diversos agentes sociais, assim como aprimorar, na plenitude, o desenvolvimento intelectual e humano.

A entidade, diretamente ou por meio de convênios com outras instituições de ensino e pesquisa, disponibiliza diversos cursos profissionalizantes e de pós-graduação. Além disso, são organizados eventos e espaços de discussão, com o objetivo de disseminar ideias e caminhos que contribuam para a construção de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária.

A Fundação Sintaf procura disponibilizar serviços técnicos de excelência à sociedade. Para isso, conta com um corpo multidisciplinar de colaboradores qualificados academicamente e com larga experiência profissional, composto, em sua maioria, por técnicos da Secretária da Fazenda do Estado do Ceará.

Ciente de sua responsabilidade social, a entidade fomenta, ainda, ações de cunho sociocultural em parceria com comunidades locais. É o caso do projeto de inclusão social ProSocial, realizado, preferencialmente, na comunidade centenária do Poço da Draga e outras comunidades residentes no entorno de unidades fazendárias.

Dentro desse arcabouço institucional, o Office é um centro de estudos e pesquisas, criado em agosto de 2015, pela Fundação Sintaf, sendo financiado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e a Associação dos Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC).

O Office, Observatório de Finanças Públicas do Ceará, tem em sua composição uma equipe de três estagiários, supervisionados por pesquisadores da Fundação Sintaf, que são servidores da Sefaz/Ce e filiados ao Sintaf Ceará.

O trabalho do Office consiste em elaborar relatórios, utilizando linguagem acessível a todo cidadão, sem perder o rigor científico. Os materiais produzidos pelo Office contêm informações acerca dos recursos arrecadados pelos governos e sobre a aplicação das receitas nas diversas atribuições governamentais, de forma independente quanto a sua análise.

6.2.1 A Importância do Office

Considerando a discussão realizada na primeira seção, torna-se evidente a necessidade da existência de instituições independentes que se proponham a fiscalizar a gestão fiscal dos entes públicos.

A gestão fiscal do Governo Central é discutida por um amplo leque de analistas que fornecem uma visão plural das políticas adotadas. Em relação

aos governos locais, faltam instituições e analistas que se debrucem sobre os dados e elaborem um diagnóstico que permita uma avaliação das políticas implementadas.

O Office pretende suprir essa lacuna, contribuindo com a análise científica da situação fiscal do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

6.3 OBJETIVOS DO OFFICE

O Office, através de seus pesquisadores, discute a gestão fiscal das três esferas do governo, em especial do Ceará, com base em relatórios publicados pela União, estados e municípios, analisando as políticas públicas adotadas por esses entes federativos.

Portanto, pode-se apontar como principal objetivo difundir informações relativas às finanças públicas do Ceará, tanto dos governos municipais como do governo estadual, avaliando a conjuntura existente, identificando tendências e propondo ajustes na gestão fiscal, utilizando sempre linguagem acessível a segmentos amplos da sociedade, sem perder o rigor científico.

Derivados do objetivo principal surgem os objetivos específicos, que pautam as linhas de pesquisa desenvolvidas pelo Office, dentre os quais, destacam-se:

a) elaborar e divulgar, bimestralmente, análise histórica dos indicadores econômico-financeiros do Estado do Ceará, disponíveis nos relatórios bimestrais e quadrimestrais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, comparando, se possível, com os mesmos indicadores de outras unidades federadas;

b) elaborar e divulgar, anualmente, análise histórica dos indicadores econômico-financeiros constantes nos Balanços do Estado do Ceará e dos municípios cearenses;

c) elaborar e divulgar, índice de eficiência das administrações tributárias municipais no Ceará;

d) elaborar e divulgar análise econômica da política tributária do Estado do Ceará, indicando, quando possível, os impactos financeiros, bem como os segmentos beneficiados e prejudicados com as alterações legislativas;

e) elaborar e divulgar a previsão das receitas estaduais;

f) elaborar e divulgar índice de transparência da gestão do Estado do Ceará e dos municípios cearenses;

g) elaborar e divulgar estudos relativos à eficiência do gasto público estadual e municipal;

h) avaliar a legislação financeira do Estado do Ceará e municípios cearenses, com o propósito de analisar a constitucionalidade e a legalidade dos gastos públicos;

i) propor políticas públicas que busquem contribuir com a gestão financeira do Estado do Ceará e municípios cearenses;

j) realizar estudos que busquem a eficiência e simplificação das normas tributárias, contribuindo com a transparência, legitimação, controle social e redução dos custos administrativos dos contribuintes.

6.4 NOSSAS PUBLICAÇÕES

Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Office que realiza a análise histórica dos indicadores econômico-financeiros do Estado do Ceará, disponíveis no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, comparando os índices analisados com os mesmos indicadores de outras unidades federadas.

6.5 CONCLUSÃO

A iniciativa da criação do Office tem como premissa fomentar as discussões em torno de um tema pouco explorado pela sociedade, haja vista, ser de difícil interpretação, por ser muito técnico.

A intenção é despertar a população para ser mais participativa na cobrança de seus direitos. Ainda se tem diversos dados a serem compilados e analisados nas próximas publicações da Panorama Fiscal.

A meta é tornar as apresentações mais interativas, facilitando a compreensão, sem perder o conteúdo técnico dos dados, bem como avaliar o maior número de dados possíveis dos municípios do Estado do Ceará e, assim, contribuir para instigar a sociedade rumo a um despertar mais crítico.

Um país que investe em educação, como prioridade, tende a ser uma nação autônoma. E as instituições têm um papel fundamental no desenvolvimento desse direito.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. Revista de administração pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

PONTES, Carla Sena. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos**. 2008. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico**. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, p. 4-7, 2011.

Marcelo de Sousa Monteiro²⁶
George Dantas Nunes²⁷
Marcos Antônio Feijó Nagaki²⁸
Wesley Soares Silva²⁹
Ernani Lima Fernandes³⁰

7.1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2016, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) firmou um termo de cooperação técnica com a Controladoria-Geral da União (CGU) para a criação e implantação do Observatório da Despesa Pública do Estado do Ceará – ODP.Ceará. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o Observatório da Despesa Pública (ODP) visando manter uma unidade de ciência de dados com estrutura tecnológica, metodologia própria e técnicas de análise de dados para a produção de informações estratégicas que subsidiam a atuação das áreas finalísticas da CGU. O acordo firmado entre a CGE e a CGU possibilitou o compartilhamento de experiências, informações e tecnologias para contribuir com o aprimoramento do controle interno e o desenvolvimento de ferramentas de apoio à gestão pública.

Além da estruturação física para implantação do ODP.Ceará, uma equipe de auditores de Controle Interno da CGE participou de treinamento na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). No treinamento, foram apresentadas a metodologia, as tecnologias e informações necessárias para subsidiar o desenvolvimento das atividades. A assinatura do acordo de cooperação com a CGU propiciou ainda a participação do ODP.Ceará na Rede Nacional do Observatório da Despesa Pública (Rede ODP), composta por órgãos de controle da União, dos estados e dos municípios, conforme a Figura 1.

26 - Auditor de Controle Interno. Coordenador de Estratégias de Controle.

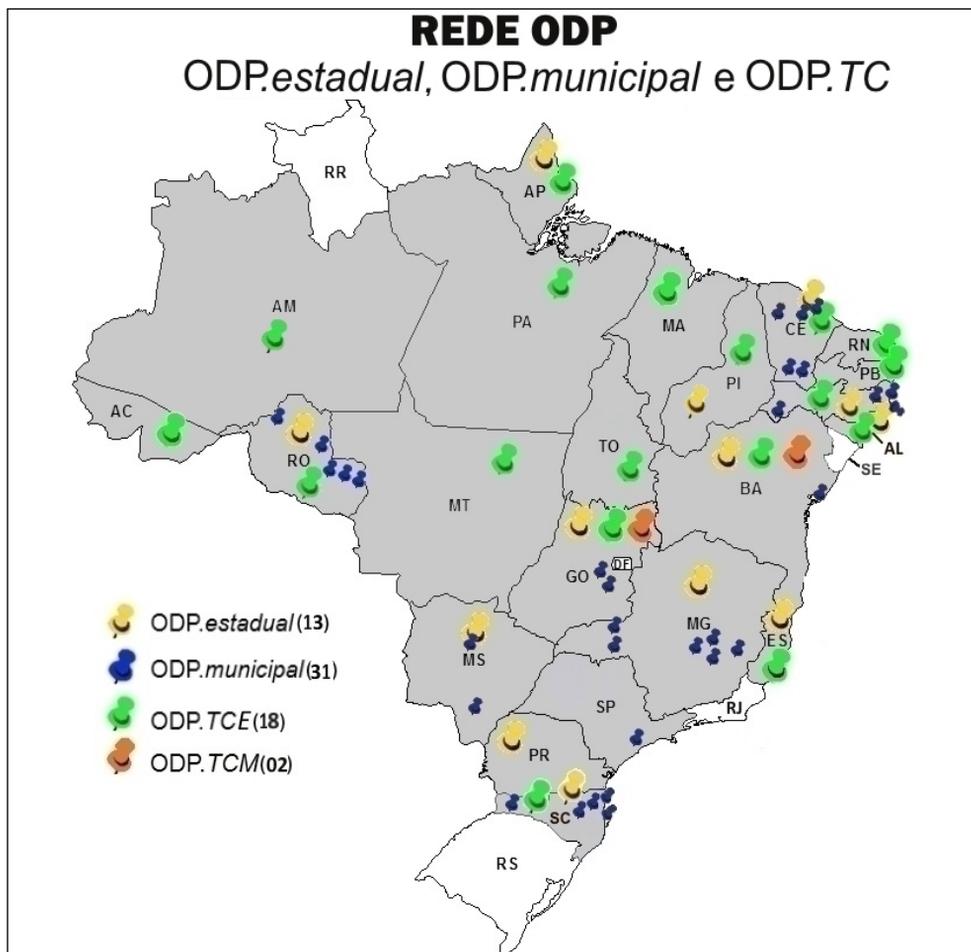
27 - Auditor de Controle Interno. Coordenador de Inspeção.

28 - Auditor de Controle Interno. Orientador da Célula de Informações Estratégicas de Controle.

29 - Auditor de Controle Interno.

30 - Auditor de Controle Interno.

Figura 1 – Rede ODP



Fonte: CGU

O ODP.Ceará visa produzir informações para a execução de atividades de controle e para acelerar a tomada de decisões pelos gestores, com maior segurança. No ODP.Ceará são realizados estudos técnicos e atividades para o aperfeiçoamento do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará. No ODP.Ceará são realizadas ainda atividades de monitoramento da incidência dos órgãos e entidades no CAUC, bem como o suporte às atividades de auditoria interna, inspeção, desenvolvimento de painéis de informação.

Como parte do acordo de cooperação técnica com a CGU, a CGE estimulou a adesão de municípios cearenses para a implantação do ODP Municipal. Foram assinados acordos de cooperação técnica com os municípios de Fortaleza, Sobral, Crato, Juazeiro do Norte e São Gonçalo do Amarante. Os técnicos desses entes foram capacitados, sendo repassada a metodologia, as técnicas e os procedimentos para a realização de atividades.

7.2 REGULAMENTAÇÃO DO ODP.CEARÁ

O Observatório da Despesa Pública do Estado do Ceará – ODP.Ceará foi instituído e regulamentado no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará por meio do Decreto nº32.278, de 30 de junho de 2017. Os objetivos do ODP.Ceará, definidos no regulamento, foram:

- antecipar situações críticas para encaminhamento preventivo de soluções;
- construir cenários que subsidiem estrategicamente as atividades cotidianas;
- fornecer informação útil para identificação de focos pontuais para o processo de controle;
- possibilitar a produção imediata de conhecimentos para demandas específicas; e
- potencializar a velocidade e a precisão nas tomadas de decisões estratégicas.

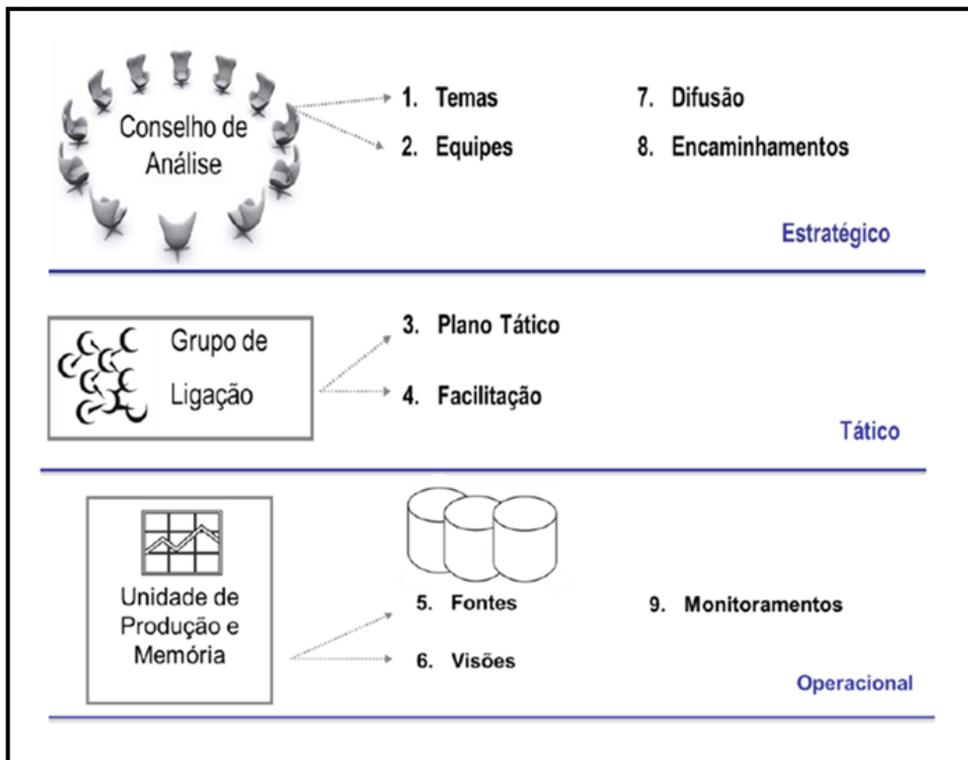
O ODP.Ceará tem como diretrizes operacionais a promoção da utilização da tecnologia da informação de cunho avançado, a expansão do valor das informações, por meio da visualização diferenciada das sínteses, e a criação de um ambiente cognitivo capaz de despertar o capital humano para a inovação.

Os resultados das atividades do ODP.Ceará são consolidados em relatórios e material técnico que possibilitam o monitoramento por meio de indicadores, e servem de insumo gerencial para a realização das atividades sob a competência da CGE. O material produzido no ODP.Ceará, com o uso de técnicas de mineração de textos e dados, recursos de inteligência artificial e integração de bases de dados, deve ainda possibilitar a antecipação de fatos

e o encaminhamento de soluções. Assim, as informações são disponibilizadas para que os dirigentes da CGE e do Governo do Estado tenham conhecimento útil e oportuno à disposição para tomada de decisão.

A estrutura do ODP.Ceará conta com três esferas de decisão e operação: o Conselho de Análise; o Grupo de Ligação; e a Unidade de Produção e Memória, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Estrutura do ODP.Ceará



Fonte: CGU

O Conselho de Análise é a instância estratégica responsável por gerar demandas temáticas; decidir sobre os destinos de difusão do material produzido; identificar as áreas com potencial para designar servidores para os Grupos de Ligação e Unidade de Produção e Memória, bem como aprovar a agenda de dedicação parcial dos indicados; complementar e aprofundar o estudo dos temas desenvolvidos; e agregar a visão de contexto de alto nível às análises e sínteses.

O Grupo de Ligação é a instância tática, de caráter temporário, com duração definida pelo andamento do tema proposto, responsável por promover o intercâmbio de dados entre o ODP.Ceará e as unidades da CGE; articular a obtenção de bases de dados e de informações externas à CGE, necessárias à realização das atividades do ODP.Ceará; e prover informações especializadas nas análises do ODP.Ceará, de acordo com a posição setorial interna de cada membro.

A Unidade de Produção e Memória – UPM, vinculada à Célula de Informações de Controle da Coordenadoria de Estratégias de Controle da CGE, é a instância operacional do ODP.Ceará, responsável por executar a tarefa de coletar, classificar e analisar preliminarmente os dados; encaminhar as difusões e manter o conhecimento produzido; secretariar os trabalhos do Conselho de Análise e dos Grupos de Ligação; prover ambiente especial para o desenvolvimento dos trabalhos do ODP.Ceará; e desenvolver soluções computacionais e de informações para as demandas temáticas, no âmbito do ODP.Ceará.

7.3 PRINCIPAIS ATIVIDADES REALIZADAS PELO ODP.CEARÁ

No período de 2016 a 2018, o ODP.Ceará realizou atividades em parceria com os órgãos da Rede ODP. As atividades realizadas contemplam estudos técnicos com a utilização de bases de dados dos sistemas corporativos do Estado e de sistemas dos órgãos que compõem a Rede ODP. É importante ressaltar que o resultado das atividades do ODP.Ceará constituem apenas indícios que exigem a verificação posterior, pelas áreas responsáveis por atividades de monitoramento e controle.

7.3.1 Metodologia para a realização das atividades no ODP.Ceará

As atividades realizadas no ODP.Ceará seguem a metodologia de trabalho repassada pela CGU, contemplando a elaboração de um mapa mental para o planejamento dos trabalhos, com os fatores necessários para o desenvolvimento das atividades, que norteia o desenvolvimento das demais atividades.

A metodologia visa possibilitar a elaboração de trilhas automatizadas, que podem ser de dois tipos: Auditoria e Gestão. As trilhas de Auditoria têm a

finalidade de gerar insumos para a realização de atividades de auditoria e fiscalização. Já as trilhas de Gestão produzem indicadores que visam auxiliar os gestores na tomada de decisão e fortalecer os controles internos.

7.3.2 Monitoramento de incidência dos órgãos e entidades no CAUC

A inscrição do número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos órgãos e entidades do Estado do Ceará no Serviço Auxiliar de Informações para Transferência Voluntárias (CAUC) impede que o Estado formalize contratos e convênios com a União. A CGE é o órgão responsável pelo monitoramento da inscrição dos CNPJ do Estado no CAUC, emitindo notificação aos inadimplentes do Poder Executivo para a regulamentação das pendências.

O monitoramento do CAUC é realizado pelo ODP.Ceará, que disponibiliza aos gestores dos órgãos e entidades do Poder Executivo um painel com a situação diária de inscrição dos CNPJs no CAUC (Figura 3).

Figura 3 – Monitoramento do CAUC



Fonte: ODP.Ceará

Ao final de cada mês, o relatório consolidado do período é encaminhado a todos os gestores dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Ceará. No relatório são identificados os principais problemas que geraram incidência no CAUC, permitindo que os gestores possam adotar providências para minimizar a ocorrência de pendências futuras.

7.3.3 Suporte às atividades de auditoria interna e inspeção e desenvolvimento de painéis de informações

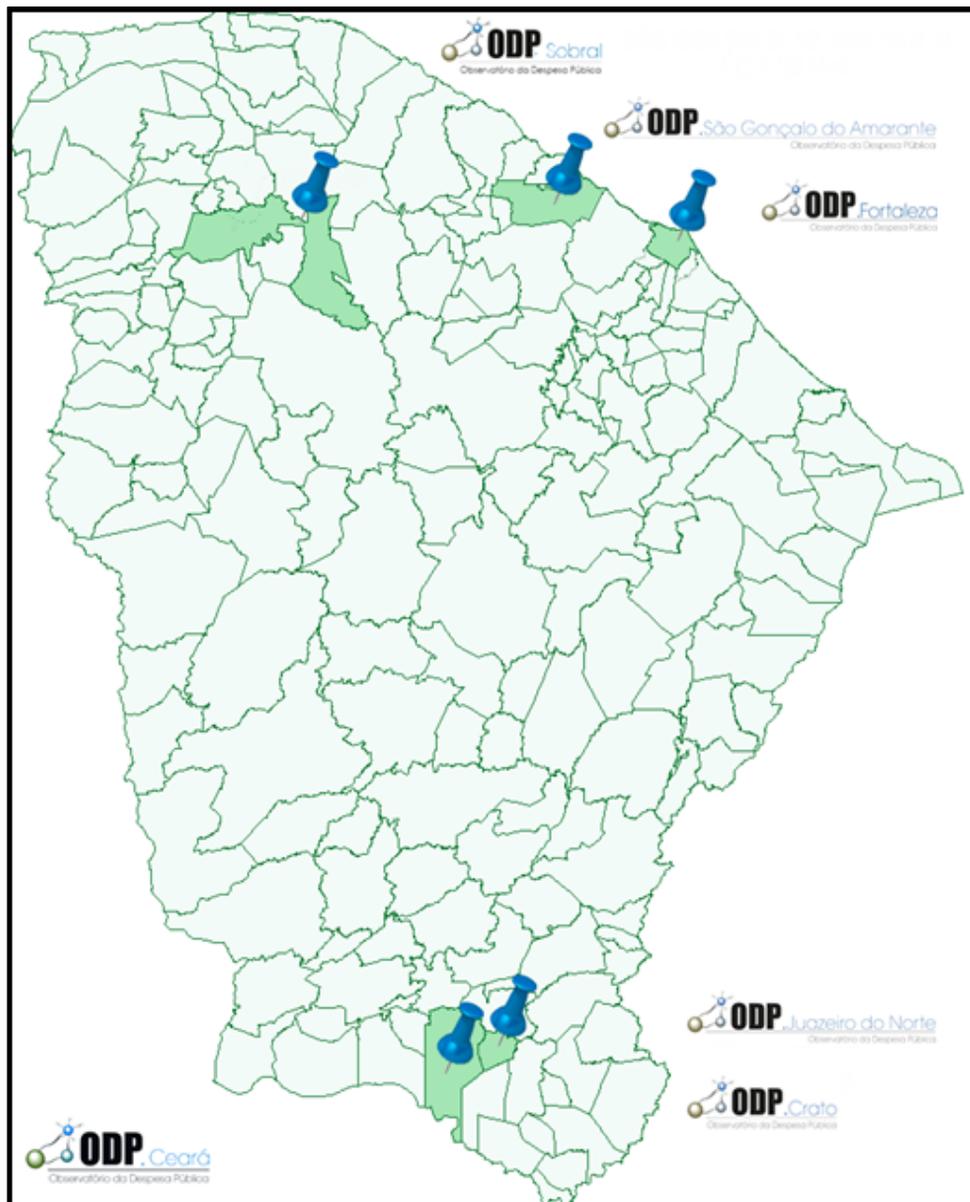
O ODP.Ceará atua também no suporte às necessidades de informações das áreas técnicas da CGE. As demandas relativas ao cruzamento de dados e verificação de consistência de informações são processadas utilizando a base de dados dos sistemas corporativos do Estado e em colaboração com os órgãos componentes da Rede ODP.

Além disso, o ODP.Ceará está desenvolvendo painéis de informações, para disponibilização no Sistema de Informações Estratégicas de Controle (SIEC). O objetivo é criar indicadores de controle que irão permitir o compartilhamento de informações e a interação entre a CGE e os gestores do Poder Executivo do Estado do Ceará.

7.3.4 Suporte aos municípios da Rede ODP

Em decorrência do acordo de cooperação firmado com a CGU, para implantação do ODP.Ceará, a CGE firmou acordos de cooperação técnica com cinco municípios cearenses, visando implantar Observatórios de Despesas Públicas Municipais (ODP.Municipal). Em 2017, os municípios de Fortaleza, Sobral, Crato, Juazeiro do Norte e São Gonçalo do Amarante aderiram voluntariamente ao processo de implantação, conforme a Figura 4.

Figura 4 – ODP.Municipal Ceará



Fonte: ODP.Ceará

A CGE realizou uma capacitação com os técnicos envolvidos no gerenciamento dos ODP.Municipais em novembro de 2017. No curso, foram apresentados a metodologia de atuação dos observatórios e o processo de elaboração de relatórios.

7.4 PERSPECTIVAS FUTURAS DO ODP.CEARÁ

Para consolidar a atuação do ODP.Ceará e aperfeiçoar a qualidade das informações disponibilizadas, as perspectivas futuras envolvem:

- k) Capacitação e fortalecimento da equipe;
- l) Automatização de rotinas de controle de acordo com o nível de risco;
- m) Desenvolvimento de painéis de informação para a tomada de decisão pelos gestores;
- n) Automatização dos relatórios de atividades anuais da CGE para composição das Contas Anuais de Gestão dos órgãos e entidades;
- o) Formalização de parcerias estratégicas para a realização de estudos.

Portanto, o ODP.Ceará contribui para o monitoramento das despesas do Poder Executivo Estadual, para a identificação de riscos de fraude, irregularidades ou mau uso dos recursos públicos, além de possibilitar que sejam disponibilizadas informações para apoiar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

O Observatório da Despesa Pública do Estado do Ceará complementa as atividades já desenvolvidas pela CGE (Figura 5), no aperfeiçoamento dos sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria, de Ética e de Transparência do Poder Executivo, no trabalho de prevenção à corrupção e na aplicação eficiente dos recursos públicos.

Figura 5 – Produtos e serviços da CGE



Fonte: CGE

8.1 QUEM SOMOS

O **Instituto Justiça Fiscal (IJF)** é uma associação civil, sem fins lucrativos, com sede em Porto Alegre (RS) e atuação em todo o território nacional e também internacional. Tem por finalidade o aperfeiçoamento do sistema fiscal com vistas a torná-lo mais justo e capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais.

A sua criação está apoiada no pressuposto de que é necessário criar condições para que o debate sobre o sistema fiscal nacional e sobre a justiça fiscal não fique restrito a um conjunto reduzido de agentes, normalmente voltados à defesa de interesses privados, mas que seja assimilado e apropriado por toda a sociedade, condição indispensável para se garantir a precedência do interesse público.

O IJF é fruto da iniciativa de um conjunto de pessoas, com apoio de algumas entidades representativas, que compartilham a ideia de que o sistema fiscal – que compreende o ciclo das finanças públicas, da definição das políticas tributárias, da administração e arrecadação tributárias, do orçamento e políticas do gasto e investimento público, e conseqüente execução e controle dos recursos públicos, com transparência – é elemento constituinte do Estado e definidor do seu modelo. Aperfeiçoar o sistema fiscal, tendo por base os fundamentos da justiça fiscal, é forma de contribuir para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

São associados membros e representantes de categorias como professores, funcionários de administrações tributárias federal, estadual e municipal, sociólogos, economistas, advogados, aposentados, sindicalistas e estudantes, entre outros.

31 - Diretora Financeira do Instituto Justiça Fiscal, auditora-fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada.
E-mail: mreginapduarte@gmail.com.

8.2 HISTÓRICO

O IJF foi fundado em agosto de 2011, surgindo como uma pequena organização da sociedade civil que reuniu voluntários em torno da luta pela justiça fiscal. Até essa época, o debate sobre justiça fiscal, pelo lado das receitas públicas, era extremamente interdito.

O que se lia e ouvia era que justiça se faz pelo lado do gasto, com políticas de distribuição de renda, previdência e assistência social. Isso é verdade, é um fato, mas a questão da forma como se faz a extração de recursos junto à sociedade, ou seja, como tributamos e o quanto arrecadamos, também é um mecanismo importante e indispensável para conferir maior justiça econômica, fiscal e social, contribuindo sobremaneira para reduzir as desigualdades.

No começo, as ideias e projetos foram plasmados em um *blog* chamado **Falando em Justiça Fiscal**, que recebia artigos, notícias, comunicados e matérias de interesse da justiça fiscal. À medida que os associados participavam de debates ou eventos, os conteúdos e conclusões eram depositados neste *blog*, como forma de acumular conhecimento e disseminar o trabalho do IJF.

No final de 2013, o IJF passou a fazer parte da *Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe*, organização que reúne várias entidades de diferentes países da América do Sul, América Central e do Caribe. Neste mesmo ano, o IJF aderiu ao manifesto proposto pela *Global Alliance for Tax Justice* ao G8 e G20, que demandava ações imediatas para o estabelecimento da justiça Fiscal. Pessoas de todas as partes do mundo, na ocasião, levantaram suas vozes para que corporações multinacionais, financistas e os muito ricos pagassem sua justa parte dos tributos e para que sistemas nacionais e internacionais que apoiassem a evasão fiscal e os paraísos fiscais fossem coibidos.

Figura 1 - Identificação visual da Rede de Justiça Fiscal de América Latina e Caribe



A partir de 2014, o IJF tornou-se membro da *Red Latinoamericana Por Justicia Económica y Social (Latindadd)*, que na ocasião se chamava *Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos*. Esta entidade está constituída por mais de vinte organizações, englobando 11 países do Cone Sul e América Central. Filiada a esta rede de organizações, o IJF passou a ter também atuação internacional, participando de fóruns, debates e eventos em países como Colômbia, Argentina, Equador, Peru, entre outros.

Figura 2 - Identificação visual da rede Latindadd



Tendo como pauta comum entre estes países e suas organizações a extração de minérios e exportação de *commodities*, o IJF, com apoio da *Latindadd*, realizou dois estudos sobre a indústria extrativa no Brasil. O primeiro sobre Mineração e Tributação no Brasil, que apresentou subsídios para contribuir com a redução da evasão e elisão fiscal no setor extrativo mineral (exceto petróleo e gás), com propostas de alterações na legislação tributária e nas compensações financeiras pela exploração privada de bens minerais. O segundo foi Extração de Recursos no Brasil – Faturamento Comercial Indevido no Setor de Mineração, sobre a fuga de capitais na exportação de minério de ferro e perdas de arrecadação advindas das práticas do comércio e exportação do minério de ferro no Brasil, sendo disponíveis, para este estudo, versões em espanhol e em inglês. Ambos estudos podem ser acessados no sítio do IJF na *Internet*.

Além disso, o IJF aderiu à *Campanha Global por Justiça Fiscal – que as transnacionais paguem o justo*, juntamente às organizações brasileiras como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), da Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), da Internacional dos Servidores Públicos (ISP) e da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD). A Campanha objetiva questionar a arquitetura financeira e econômica internacional, seus mecanismos de evasão fiscal e promover a integração e articulação entre as organizações da sociedade civil para que haja maior justiça fiscal no que se refere ao pagamento dos tributos.

A globalização, a despeito de todas as teorias que a defendiam como promotora de desenvolvimento, trouxe enormes desafios aos países em desenvolvimento, notadamente a exclusão social. De um lado, concentração de riqueza, de outro, desemprego, sendo que no Brasil os dois andam lado a lado. Basear o desenvolvimento em exportações e atração de investimentos externos, como no caso brasileiro, colocando a competitividade internacional como objetivo principal a ser atingido, é um caminho fácil para a instabilidade econômica e o aumento da pobreza, razão pela qual o IJF apoia e participa das atividades da Campanha desde o ano de 2015 e que, atualmente, leva o nome de *Campanha Regional por Justicia Económica y Social*.

Figura 3 - Logomarca da Campanha Justiça Fiscal é Justiça Social



Em junho de 2018, o IJF participou da Conferência Anual da *Tax Justice Network (TJN), Paradise Lost? - Inequality and Tax Injustice* (Paraíso Perdido? Desigualdade e Injustiça Fiscal), realizada na cidade de Lima, Peru. Na ocasião, o Vice-Presidente do IJF tratou da necessária tributação sobre as pessoas muito ricas para configurar maior justiça fiscal.

Figura 4 - Vice-Presidente do IJF na Conferência da TJN em Lima, 2018



No ano de 2019, o IJF também esteve presente na Conferência Anual da TJN, denominada *Professional enablers of tax abuse and crime - The role of banks, law firms and accountants* (Facilitadores dos crimes e abusos tributários - O papel dos bancos, empresas de assessoria jurídica e contábil), realizada na *City University, na cidade de Londres*.

Figura 5 - Conferência da TJN na City University em Londres, 2019



Nesta oportunidade, o IJE, além de participar da Conferência, entregou a versão impressa em inglês do estudo sobre a fuga de capitais no setor extrativo, que serviu de base para o artigo publicado no site da TJN, denominado *Terrible Transactions: How much does mining benefit the Brazilian State*³².

32 - Disponível em: <<https://www.taxjustice.net/2019/07/22/terrible-transactions-how-much-does-mining-benefit-the-brazilian-state/>>. Acesso em: 20 fev 2019.

Figura 6 - Entrega do estudo sobre fuga de capitais no setor extrativo do Brasil para Eva Jollie, parlamentar da União Europeia, presente à Conferência anual da TJN em 2019



Dessa forma, o IJF foi adquirindo representatividade junto à comunidade internacional, discutindo temas como evasão e elisão fiscal, manipulação de preços de transferência em transações entre empresas vinculadas e envolvendo paraísos fiscais, planejamentos tributários agressivos, com abuso de forma, mas sem deixar de lado a atuação dentro do Brasil desde a sua fundação.

Diversas atividades confirmam esta atuação em prol da justiça fiscal no Brasil, como participação em eventos junto às universidades, semanas acadêmicas, debates junto à comunidade acadêmica, cursos de formação para categorias de trabalhadores, palestras sobre Educação Fiscal e Cidadania no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal, lançamento de campanhas institucionais etc.

Tendo apoiado o Projeto da Lei da Ficha Limpa, quando diversas organizações buscaram 1,5 milhão de assinaturas para mudar o sistema eleitoral brasileiro, independente das pressões que os atuais políticos sofriam e sofrem para manter o *status quo*, o IJF foi mais além. Sabendo que o sistema político brasileiro está montado sobre uma estrutura que é extremamente dependente do dinheiro dos financiadores de campanha, em abril de 2014 lançou, no plenarinho da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, o *site Donos do Congresso*, que possibilitava aos eleitores saberem, efetivamente, quem eram os financiadores de campanha e quem, de fato, os eleitos representariam. A ideia era conferir transparência e possibilitar que os eleitores pudessem ver quais eleitos poderiam tornar-se aliados nas necessárias alterações legais no sistema tributário para atingir maior justiça fiscal. Após as alterações promovidas pelo Supremo Tribunal Federal, em 2017, proibindo doações de campanha pelas empresas, a campanha foi desativada por falta de objeto.

Em 2015, o IJF lançou o *Projeto Isonomia*, uma campanha pela reforma do Sistema Tributário brasileiro, com o objetivo principal de reduzir as desigualdades de renda. Não se tratava de uma proposta de reforma constitucional do Sistema Tributário, mas de alterações na legislação ordinária, para que o conjunto das leis tributárias incorporassem conceitos de justiça fiscal, progressividade e de capacidade contributiva, de modo que o Sistema Tributário possa contribuir com uma melhor distribuição da renda e da riqueza.

O *Projeto Isonomia* foi apresentado, em audiência pública da Comissão de Reforma Tributária da Câmara de Deputados, aos deputados federais de vários partidos e às organizações sindicais e da sociedade civil. Fruto desta campanha, recentemente o IJF lançou uma revista intitulada *Impo\$to sobre a Renda da Pessoa Física – Por que os pobres pagam mais que os ricos?*, onde, a partir de um estudo sobre a situação do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil, apresenta o diagnóstico deste imposto e propõe mudanças que conferem maior justiça tributária. O texto completo pode ser acessado na página do IJF na internet.

Figura 7 - Lançamento da revista Justiça Fiscal em Revista, agosto de 2019



Em novembro de 2016, o IJF foi entidade anfitriã da Conferência Regional da *Latindadd*, intitulada Giro em *Nuestra América*, bem como da XVII Assembleia Geral da entidade, realizadas em Porto Alegre (RS). A cada dois anos, a assembleia geral elege seus copresidentes, sendo eleita nesta oportunidade, como copresidenta, a diretora do IJF Maria Regina Paiva Duarte, cargo que ocupou até a XVIII Assembleia Geral, realizada em março de 2019, na Cidade do México.

No México, foram realizados também o *III Encuentro con Congresistas por Justicia Fiscal* e a *III Conferencia Regional de Latindadd – Nuestra América en Disputa*, ambos com participação do IJF.

Figura 8 - III Encontro de Congressistas, Cidade do México, 2019



Ainda incipiente no Brasil, o tema Tributação e Gênero está começando a merecer atenção do IJE, que se engajou na campanha global *Make taxes work for women* (Justiça fiscal para as mulheres), no período de 08 a 22 de março de 2019.

Figura 9 - Marca da Campanha Justiça Fiscal para as Mulheres, Global Alliance for Tax Justice, 2019

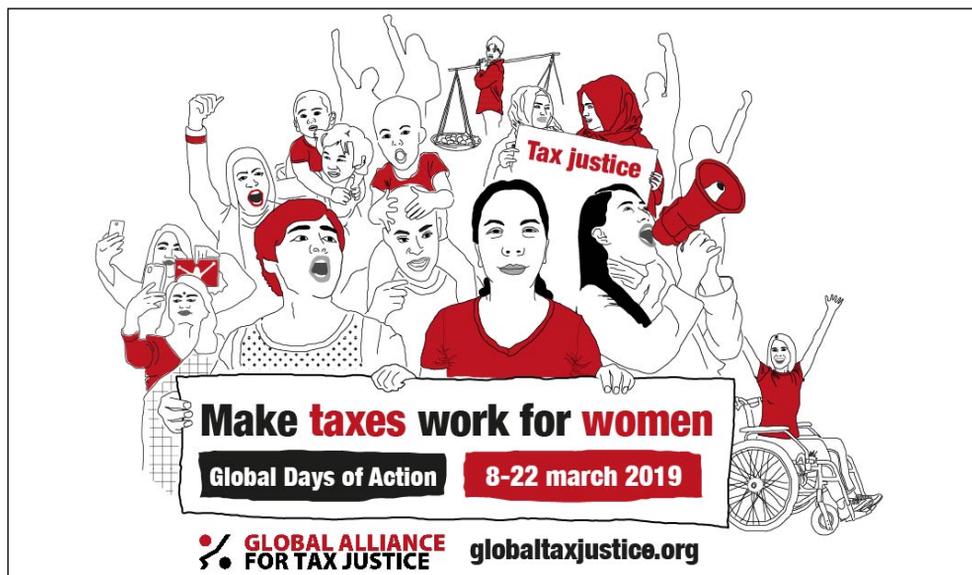


Figura 10 - Atividade realizada durante a III Conferência Regional da Latindadd, Cidade do México, 2019



O trabalho mais recente na área fiscal foi a participação na construção da Reforma Tributária Solidária, projeto de iniciativa da Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional dos Fiscos Estaduais (FENAFISCO), que defende uma reforma tributária que seja ampla, contemplando a totalidade das suas anomalias, e pensada na perspectiva do desenvolvimento a partir dos princípios de justiça fiscal. Este projeto foi apresentado, em São Paulo, no mês de junho de 2018.

Assim, o IJF vem atuando, em nível nacional e internacional, desde a sua fundação em 2011.

8.3 ESTRUTURA/FUNCIIONAMENTO

A organização e estrutura do IJF está centrada em torno da colaboração e participação de seus associados, que são voluntários. As contribuições financeiras são, desde sua fundação, completamente espontâneas, sendo os próprios associados os responsáveis pela sua manutenção e funcionamento. A maior parte dos associados é pessoa física, mas algumas organizações sindicais fazem pequenos aportes financeiros. Não são aceitas contribuições de empresas, e os estudos e pesquisas realizados são financiados pelos próprios associados ou por organizações, como a *Latindadd*, que congregam entidades envolvidas na busca por maior justiça tributária e maior transparência na questão fiscal.

A Diretoria é composta pelo Presidente, Vice-Presidentes, Diretoria Financeira, Diretoria Administrativa, Diretoria Técnica, Diretoria de Assuntos Institucionais e Diretoria de Cidadania e Educação Fiscal, sendo eleita por um Conselho Deliberativo composto por onze membros titulares e onze suplentes. O Conselho Fiscal, por sua vez, é formado por três membros titulares e três suplentes.

A assembleia para eleição destes representantes ocorre a cada dois anos, quando se elege o Conselho Deliberativo e este escolhe a diretoria executiva.

Embora a sede administrativa seja em Porto Alegre (RS), a atuação, conforme já foi dito, ocorre a níveis nacional e internacional.

8.4 GOVERNANÇA

O IJF atua em torno de seus objetivos, conforme estabelecido no estatuto da entidade, e estes são a bússola para todas as atividades:

Art. 2º – São princípios defendidos pelo Instituto: o respeito à capacidade contributiva, o tratamento isonômico e com equidade entre as pessoas, independentemente da natureza dos seus ganhos ou patrimônio, a progressividade nos tributos sobre renda e patrimônio e a seletividade nos tributos sobre consumo, a dignidade humana e a solidariedade.

Parágrafo Único – O Instituto organizar-se-á sob os fundamentos da democracia participativa, delegação de poderes, transparência, responsabilidade para com o resultado, e não discriminação de qualquer espécie.

Art. 3º – O Instituto tem por finalidade o aperfeiçoamento do sistema fiscal com vistas a torná-lo mais justo e capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, que vise o desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização social.

Parágrafo Único – Entende-se por sistema fiscal a Política e a Administração Fiscais, compreendendo a formulação, definição e execução, com transparência, do ciclo de arrecadação, gasto, controle e prestação de contas dos recursos públicos.

Art. 4º São objetivos específicos do Instituto Justiça Fiscal – IFJ:

I – constituir espaços formais e informais de reflexão coletiva e debate teórico sobre temas ligados ao objetivo geral do instituto;

II – desenvolver e apoiar projetos e atividades de estudo, pesquisa e divulgação científica, especialmente nas áreas de finanças públicas, economia, previdência; sociologia e teoria política;

III – divulgar, através de publicações avulsas ou regulares, como revistas e livros, bem como por meios eletrônicos, estudos, pesquisas e debates promovidos pelo instituto ou que guardem relação com sua finalidade;

IV – elaborar propostas de políticas públicas, bem como apoiar aquelas que estejam consoantes com os objetivos do instituto;

V – articular junto aos movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil a promoção de ações coletivas, bem como atuar junto aos poderes da República e às organizações políticas, nacionais e internacionais, com vistas à implementação de políticas públicas necessárias à construção de Estados mais justos e democráticos.

VI – desenvolver outras atividades que se amoldarem aos objetivos sociais.

Art. 5º – Para efetivar os seus objetivos institucionais, o instituto poderá promover parcerias, seja a nível nacional ou internacional, visando o intercâmbio científico e cultural com universidades, sindicatos e associações profissionais, centros de estudos, editoras, bibliotecas e outras organizações, e manter convênios ou outras formas de colaboração. (INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL, 2020).

A partir destes objetivos, então, ocorre o planejamento do trabalho desenvolvido no IJF. A diretoria executiva é a condutora dos processos, norteada por princípios de democracia e ampla participação.

Por intermédio de um *site* institucional (www.ijf.org.br), que sucedeu ao *blog* utilizado no início, procura divulgar estudos técnicos, pesquisas, notícias, artigos, participação em eventos, enfim, facilitar aos associados e ao público externo a visualização não só de sua composição, diretoria, estatuto, organização legal, mas também dos pontos de vista defendidos e trabalhados pela entidade. Conta também o IJF com divulgação em redes sociais como *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, dando maior transparência aos atos da entidade.

Também é garantida a participação dos associados, independentemente de sua condição de presidente, diretor, conselheiro ou de associado e colaborador, utilizando-se sistemas de envio de *e-mails*, mensagens em aplicativo de celular, enfim, recursos mais utilizados atualmente e que podem conferir maior celeridade aos processos. Em reuniões de diretoria ou de Conselho, atas registram o seu conteúdo, bem como as deliberações.

Os processos, dentro dessa visão democrática e participativa, são conduzidos pela diretoria, mas são amplamente apoiados pelos membros do Conselho e por seus associados.

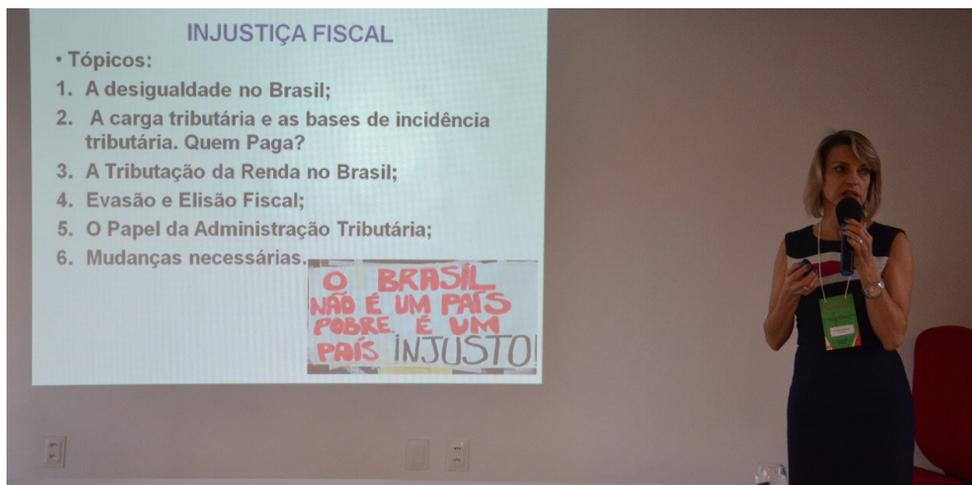
8.5 CAMPO DE ATUAÇÃO E TRABALHOS REALIZADOS

Tendo feito anteriormente referência aos estudos, pesquisas e atividades realizadas pelo IJF, neste tópico eles serão detalhados com mais profundidade. Na realidade, o histórico do IJF, acima retratado, por vezes mistura-se com seu campo de atuação, já que a história da entidade está permeada pelas suas diversas incidências.

O campo de atuação do IJF envolve o desenvolvimento de estudos e pesquisas, análises e notas técnicas, participação em debates, seminários e audiências públicas, divulgação de notícias e estudos relacionados ao objetivo principal do Instituto, que é colaborar na promoção da justiça fiscal.

O IJF também tem participado de debates e estudos envolvendo a aplicação dos recursos públicos, renúncias fiscais, paraísos fiscais, preços de transferência, mecanismos de evasão e elisão fiscal, fraudes fiscais e fluxos financeiros ilícitos.

Figura 11 - V CONEFISCO – Congresso Estadual do Fisco Paraibano, na cidade de João Pessoa (PB), junho 2019



Os eventos nos quais o IJF participa e/ou organiza e promove, de maneira geral, ficam registrados no sítio da entidade na *internet*. A fim de facilitar a leitura, serão abordados alguns destes eventos a título de exemplificação, e merecerá destaque o **Curso de Educação Fiscal e Cidadania**, promovido em parceria com outras entidades e que já está em sua sétima edição, e o projeto da **Reforma Tributária Solidária**.

Com o propósito de disseminar conhecimentos em matéria tributária em linguagem acessível, voltada à realidade dos participantes, bem como abordar mecanismos de promoção de justiça fiscal, o IJF atuou em vários cursos de formação de dirigentes sindicais, servidores municipais, representantes de categorias de trabalhadores e líderes comunitários.

Nestas ocasiões, foram debatidos temas como incidência dos tributos, bases de tributação, capacidade contributiva, progressividade e regressividade

do sistema tributário brasileiro, repartição da arrecadação entre os entes federados e outros. Considerando relevante e indispensável a sociedade apropriar-se dos temas tributários e fiscais, assim como o exercício do controle social, foram abordadas nos cursos questões como a importância do pagamento dos tributos e sua vinculação com a prestação de serviços pelo Estado, mas também foi analisado o ônus tributário, ou seja, sobre quem e como pesam os tributos arrecadados. O recolhimento dos tributos representa, em última análise, crianças em escola, pavimentação de ruas, Brigada Militar e policiais civis atuando na segurança, bombeiros atuando na prevenção e controle de incêndios e situações de risco, vacinas, programas de prevenção em saúde, procedimentos de alta complexidade ou custo, como transplantes e quimioterapias, entre outros.

Figura 12 - Palestra na Escola Afonso Guerreiro Lima, Porto Alegre (RS), 2016

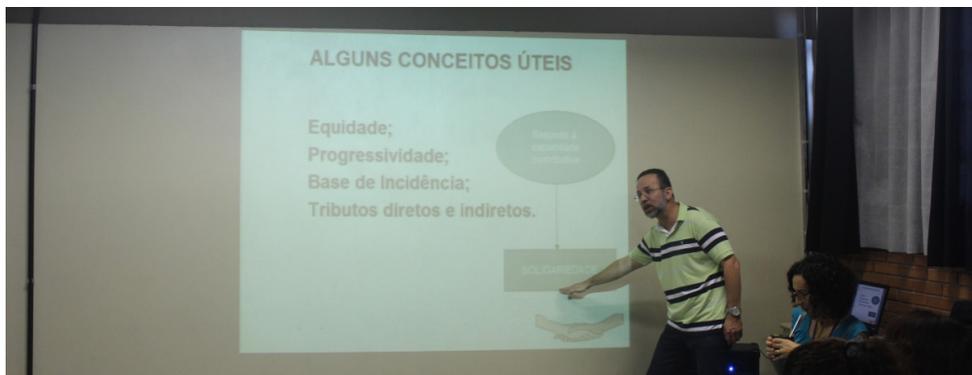


Figura 13 - Participantes da palestra na Escola Afonso Guerreiro Lima



Assim, unindo conceitos, teoria e prática, fazendo uma ponte entre o cotidiano das pessoas e a teoria dos livros das doutrinas, o IJF incide diretamente na formação da cidadania.

Com relação à participação na comunidade acadêmica, o IJF esteve presente em debates sobre a Reforma Tributária, englobando temas como internacionalização do capital e globalização, tributação e desigualdade na Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O IJF também participou de eventos como a Semana Acadêmica da FCE/UFRGS, o Segundo Fórum da FCE/UFRGS, apresentou a Campanha Regional por Justiça Econômica e Social para estudantes da FCE/UFRGS, esteve presente na Semana Acadêmica Integrada da Universidade da Campanha e conferiu aula pública junto à Faculdade de Ciências Médicas de Porto Alegre (RS) sobre a temática fiscal, entre tantas atividades junto às universidades.

Figura 14 - Debate sobre reforma tributária realizada na Semana Acadêmica Integrada da Universidade da Campanha (UNIPAMPA), Rio Grande do Sul, 2016



Figura 15 - Público participante do debate sobre Reforma Tributária realizada na Semana Acadêmica Integrada da Universidade da Campanha (UNIPAMPA), Rio Grande do Sul, 2016



O IJF também participou de várias reuniões com sindicatos e centrais sindicais, com parlamentares, diretórios de partidos políticos, observatórios sociais, enfim, a mais ampla gama de organizações e entidades. Concedeu entrevistas à mídia impressa e a programas de rádios e televisão.

O IJF participou do evento denominado *Fórum da Igualdade*, promovido pela Coordenação dos Movimentos Sociais do Rio Grande do Sul (CMS/RS), nos anos de 2012 e 2013, cujo objetivo era contrapor o discurso empresarial do Fórum da Liberdade sobre a tributação, especialmente no ponto em que, sem discutir a qualidade da arrecadação, afirmam que “todos pagamos muito impostos, a carga tributária no Brasil é a mais elevada do mundo”, o que não se configura uma realidade, já que os pobres pagam proporcionalmente muito mais que os ricos e a carga tributária brasileira não é a mais elevada do mundo.

O IJF foi convidado a participar de audiências públicas sobre mineração em mais de uma ocasião, seja pelo estudo sobre a fuga de capitais no setor da mineração do ferro, seja sobre a possível instalação de uma mina às margens do Rio Camaquã, cerca de 500 km da cidade de Porto Alegre (RS).

Aliás, este estudo sobre a fuga de capitais na exportação de minério de ferro, elaborado em 2017 pelo IJF com apoio da *Latindadd e da Tax Justice Network* (TJN) e patrocínio da Transparência Coalizão Financeira (FTC), encontrou evidências de como as empresas extrativas aplicam práticas de evasão fiscal e remetem os lucros para territórios com baixa ou nenhuma carga

tributária. E mais, comprovou que:

o subfaturamento nas exportações de minério de ferro produziu a fuga de US\$ 39,1 bilhões entre 2009 e 2015, uma perda média de mais de US\$ 5,6 bilhões por ano. Ao valor subfaturado foi associada uma perda de receitas fiscais de US\$ 13,3 bilhões para o mesmo período, o que representa uma perda média anual de US\$ 1,9 bilhão. (MORLIN, 2017, p. 42-43).

Isso demonstra uma perda enorme de recursos e, conseqüentemente, um problema a ser enfrentado no caminho da justiça fiscal.

Este estudo foi apresentado em primeira mão por Rodolfo Bejarano, coordenador da pesquisa na *Latindadd*, ao participar na Mesa Redonda sobre Tributação Internacional, realizada em Cartagena, Colômbia, evento organizado pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

Antes mesmo deste estudo ser publicado, o IJF já havia começado a estudar o setor extrativo, publicando um trabalho de pesquisa em que considerou as peculiaridades e potencialidades deste setor, denominado **Mineração e Tributação no Brasil**, também disponível no sítio do IJF. (DALPIAN *at al*, 2017).

Nesta primeira pesquisa, já havia ficado claro que são necessárias profundas alterações no marco regulatório do setor extrativo, bem como na tributação sobre a extração de recursos minerais para que o Estado possa obter os recursos em níveis compatíveis com um setor estratégico para o desenvolvimento nacional, mas que pouco retorno dá aos cofres públicos e, além disso, causa danos ambientais, sociais e econômicos severos às comunidades onde se instalam as mineradoras.

Outro campo de atuação do IJF, na busca pela justiça fiscal, tem sido a luta pela manutenção dos direitos esculpidos na Constituição Federal de 1988, como o direito à previdência. Dessa maneira, o IJF ingressou na Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, que reúne entidades, parlamentares e indivíduos com objetivo de evitar que se configure (mais) injustiça no direito à aposentadoria, especialmente dos mais pobres, e na distribuição dos recursos para garantir tal direito.

Figura 16 - Logomarca da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social



O IJE, junto com a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Tributária Solidária, iniciou em meados de 2019 a campanha **Reforma Tributária Solidária – Juntos somos mais Brasil**, por entender que é desta Reforma que o Brasil precisa para promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades, tributando mais as altas rendas e o patrimônio e menos o consumo.

Figura 17 - Logomarca da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Reforma Tributária Solidária





Concomitantemente a esta adesão, o IJF produziu um vídeo³³, disponibilizado em seu sítio na internet, para desmistificar alguns conceitos sobre o tamanho da carga tributária brasileira, sobre o quanto os brasileiros pagam de impostos e sobre quem recai o maior ônus tributário, bem como esclarecer o que é feito com o montante de tributos arrecadados e o que podemos fazer para modificar tal situação.

Em agosto de 2019, o IJF coordenou dois debates fundamentais para a justiça fiscal, o primeiro: **Conjuntura e as transformações do mundo do trabalho**, fazendo a discussão e análise sobre o que está ocorrendo na conjuntura do mundo do trabalho, as novas modalidades no exercício de atividades remuneradas, a perda dos empregos tradicionalmente conhecidos e considerando, especialmente, a reforma trabalhista, que está suprimindo conquistas históricas no direito do trabalho. O segundo: **As Reformas DEstruturantes do Estado de Bem-Estar Social**, realizado na Câmara de Vereadores de Porto Alegre (RS), quando tratou do desmonte do Estado de Bem-Estar Social, consagrado na Constituição Federal de 1988, da perda de garantias e direitos fundamentais que, desde a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional, que limitou despesas com saúde e educação, mais conhecida como **PEC do Teto dos Gastos**, ao final de 2016, aprofundou crise e aumentou a desigualdade.

33 - Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Mt85qvB37Wo&feature=youtu.be>>.
Acesso em: 21 fev 2019.

Figura 19 - Debate sobre “Conjuntura e as transformações do mundo do trabalho”, Porto Alegre, agosto de 2019



Figura 20 - Debate “As Reformas DEstruturantes do Estado de Bem-Estar Social”, Porto Alegre, agosto de 2019



8.6 O CURSO DE EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

Promovido pelo IJF, pela Receita Federal do Brasil (Superintendência Regional/Alfândega de Porto Alegre), Receita Estadual, Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), Faculdade de Economia da UFRGS, o curso tem como objetivo contribuir com a formação de multiplicadores para disseminar conhecimento e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social. O curso é segmentado em três módulos, quais sejam: I. Tributação; II. Gasto Público e Orçamento; III. Controle Social, Transparência e Acesso à Informação.

A primeira oferta do curso ocorreu no segundo semestre de 2015 e está na sua 7ª edição, conforme resume o Quadro 1.

Quadro 1 - Curso de Extensão "Educação Fiscal e Cidadania"- Sistematização de dados - 2015 a 2019

Ano	Público Alvo	Local ofertado
2015/II	Estudantes da FCE/UFRGS;	FCE/UFRGS
2016/I	Lideranças Comunitárias do Bairro Lomba do Pinheiro	CPCA- POA
2016/II	Estudantes dos cursos de licenciaturas da UFRGS	FCE/UFRGS
	Lideranças do movimento sindical.	FCE/UFRGS
2017/I	Jornalistas/comunicadores, associações de vereadores e grupos municipais de Educação Fiscal.	FCE/UFRGS
2017/II	Estudantes da UFRGS	
2018/I	Educadores do CPCA que atendem crianças e adolescentes de 0 a 24 anos e famílias carentes do Bairro Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre.	CPCA- POA
2019/I	Estudantes da UFRGS, aberto aos interessados	FCE/UFRGS

Essa iniciativa do IJF, em conjunto com as entidades parceiras, conta com professores da UFRGS, auditores das administrações tributárias federal, estadual e municipal, técnicos fazendários e servidores estaduais, auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, bem como professores de outras universidades.

A cada edição, o curso se renova, trazendo novos elementos aos já incorporados ao próprio curso, com diferentes conteúdos e agregando outros professores. Além disso, foi incorporada, desde a primeira edição, a apresentação de um trabalho prático, um projeto a ser desenvolvido pelos participantes, cujo conteúdo aborde os temas relacionados à temática fiscal, considerando as especificidades de cada edição do curso.

Figura 21 - Abertura da 5ª edição do Curso Educação Fiscal e Cidadania, Porto Alegre, 2017



Em duas oportunidades, o curso foi realizado em um bairro de Porto Alegre (RS) e destinado às lideranças locais, assim como integrantes da comunidade, professores e alunos de ensino médio. Nas outras, o curso foi realizado no ambiente acadêmico, no auditório da FCE, mas sempre aberto ao público interessado na temática da justiça fiscal.

Figura 22 - 6ª edição do Curso de Educação Fiscal e Cidadania, em Porto Alegre (RS)



Em 2018, foi lançado na 64ª Feira do Livro de Porto Alegre, no dia 8 de novembro, o livro **Educação Fiscal e Cidadania – Reflexões da Prática Educativa**, resultado do trabalho da equipe de instrutores que atuam no Curso de Extensão em Educação Fiscal e Cidadania.

O livro é uma compilação do material ministrado no Curso de Educação Fiscal e Cidadania e contém textos sobre o Sistema Tributário Nacional, Gastos Públicos e Orçamento, Controle Social e Transparência e Formulação de Projetos.

Figura 23 - Lançamento do livro Educação Fiscal e Cidadania: Reflexões da Prática Educativa, em Porto Alegre, novembro de 2018





O IJF acredita que analisar e discutir o sistema fiscal brasileiro, disseminar conteúdos e incentivar a participação cidadã, proposta do curso de Educação Fiscal e Cidadania, é fundamental para conferir maior justiça fiscal e social.

8.7 O PROJETO DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA (RTS)

Este projeto, do qual o IJF participou ativamente, é um movimento encabeçado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), que incluiu mais de 40 especialistas em tributos no Brasil, entre eles vários membros do IJF.

Inicialmente, foi lançado o livro **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas** e, posteriormente, um livro síntese com propostas para uma reconfiguração do sistema tributário brasileiro: **A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira.**

Conforme explicado pelos próprios idealizadores do projeto, foram realizadas simulações diversas para aumentar a progressividade do sistema tributário sem aumento de impostos, com nova tabela de imposto de renda e novas fixas de alíquotas, diminuição de tributos indiretos e aumento dos tributos diretos, aproximando o Brasil da situação de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Com as mudanças propostas, pode-se elevar em até R\$ 253,7 bilhões as receitas da tributação da renda e reduzir em até R\$ 231,7 bilhões a receita da tributação sobre bens e serviços. Assim como elevar em até R\$ 73 bilhões a tributação sobre o patrimônio e reduzir em até R\$ 78,7 bilhões a tributação sobre a folha de pagamentos.

Um passo considerável para a diminuição da desigualdade brasileira que, além de ineficiente do ponto de vista econômico, é uma das maiores chagas do nosso país. Essa visão tem sido respaldada, inclusive, por organismos internacionais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e a *Oxfam* Internacional.

Essa proposta de Reforma Tributária Solidária está na disputa com outras propostas de reforma tributária, apresentadas por entidades fortemente respaldadas por interesses empresariais, mas entende o IJF que a única capaz de alterar em profundidade o sistema tributário com maior justiça fiscal é a RTS.

Figura 24 - Lançamento do livro Reforma Tributária Solidária – Diagnósticos e Premissas, em São Paulo, junho 2018





O IJF pretende seguir fortemente na direção da justiça fiscal e na valorização do Estado de Bem-Estar Social, materializado na Constituição Federal de 1988, cuja espinha dorsal é o Sistema Tributário Brasileiro.

Além disso, o sistema fiscal é o instrumento de que dispõe o Estado para garantir a existência dos bens públicos necessários ao cumprimento dos seus objetivos estabelecidos constitucionalmente. Seja pela arrecadação dos tributos, seja pela aplicação dos recursos, o atendimento de direitos e o alcance de bens e serviços públicos para todos e todas, de forma indiscriminada, devem ser permanentemente perseguidos. Para isso existe o sistema fiscal. Mais Estado significa mais bens e serviços públicos.

Assim, para este ano e os próximos, o IJF vai tratar de assegurar a inserção nas discussões sobre o tema da justiça fiscal, seja participando de fóruns, eventos, debates, cursos de formação e assemelhados, bem como mantendo a parceria com entidades internacionais, pois estamos todos dentro deste processo de globalização e liberalização de fluxos financeiros que leva à perda de soberania das nações, especialmente as de menor estágio de desenvolvimento, como o Brasil.

Para tal, o IJF investirá na qualidade dos processos de comunicação e interação entre associados e a comunidade externa, tais como academia, mídia, entidades da sociedade civil, parlamentares e governantes. Além disso, desenvolverá outros estudos técnicos e pesquisas, como forma de colaborar com subsídios para uma maior compreensão sobre questões tributárias, fiscais, controle e transparência.

Contará, também, com a publicação da revista Justiça Fiscal em Revista, cujo lançamento da primeira edição ocorreu no mês de agosto de 2019. A cada ano, serão quatro edições, onde o IJF pretende colocar temas importantes do ponto de vista fiscal e que sejam de interesse da sociedade.

REFERÊNCIAS

DALPIAN, Henrique, SANTOS, Dão Real dos, CHIEZA, Rosa Angela e DUARTE, Maria Regina Paiva. **Mineração e tributação no Brasil. 2017**. Disponível em: <<https://ijf.org.br/mineracao-e-tributacao-no-brasil/>>. Acesso em 21 fev 2019.

INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL. **Estatuto Social do Instituto de Justiça Fiscal**. Disponível em <http://ijf.org.br/>. Acesso em: 21 de fev. de 2020.

MORLIN, Guilherme Spinato. **Extração de recursos no Brasil: Faturamento comercial indevido no setor de mineração. 2017**. Disponível em: <<http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Extra%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-no-Brasil-vers%C3%A3o-10-10-2017.pdf>>. Acesso em 21 fev 2019.

9.1 O QUE É POBREZA?

De forma geral, pobreza pode ser definida como uma situação de privação de bem-estar. Essa definição, no entanto, exige a definição de questões sobre o que se entende por bem-estar e qual é o ponto de referência contra o qual medir a privação (HAUGHTON e KHANDKER, 2009).

Em uma abordagem mais tradicional, o bem-estar é considerado em termos do acesso a bens e serviços essenciais, que atendam necessidades de indivíduos e famílias de forma adequada. De forma convencional, a análise se concentra em verificar se famílias ou indivíduos têm recursos monetários ou níveis de consumo suficientes para atender suas necessidades. Para essa abordagem, a pobreza é então medida comparando-se a renda ou o consumo dos indivíduos com algum limite definido, uma linha de pobreza, abaixo do qual eles são considerados pobres.

Uma segunda abordagem para o bem-estar (e, portanto, para a definição de pobreza) verifica diretamente se as pessoas ou famílias são capazes de acessar determinados tipos de bens ou serviços, como: alimentos, moradia, cuidados de saúde ou educação. Sob essa óptica, analistas e pesquisadores vão além das tradicionais medidas monetárias. São definidas como pobres as pessoas ou famílias que não possuem acesso à saúde, educação, saneamento ou alimentos em um nível satisfatório. Trata-se de uma abordagem multidimensional.

Bastante relacionada à segunda abordagem, uma visão mais ampla, estabelecida pelo economista Amartya Sen, considera que o bem-estar provém da capacidade dos indivíduos de “funcionar” na sociedade. Essa capacidade de “funcionar” não envolve a posse de recursos, por si, mas estados e atividades aos quais esses recursos possibilitam que as pessoas tenham acesso (SEN, 1985). Nesse sentido, o bem-estar se caracteriza pelo estado de estar adequadamente nutrido e vestido, por ser alfabetizado, por estar livre de epidemias ou doenças facilmente curáveis, pelas atividades de poder aparecer em público sem sentir vergonha de si próprio, pelo desenvolvimento de respeito próprio e por ser

34 - Doutor em Economia (CAEN/UFC). Professor do Departamento de Economia Agrícola da UFC e coordenador do Laboratório de Estudos da Pobreza (2018-atual).

capaz de participar de forma ativa da vida da própria comunidade.

Independentemente da abordagem, como a definição inicial estabelece, pobreza significa privação. As privações que a caracterizam são resultados de problemas alocativos, da desigualdade na distribuição de recursos e de oportunidades. E não se trata de um problema marginal; como será apresentado na próxima seção. Dependendo da linha de pobreza adotada, quase metade da população mundial vive em situação de pobreza.

9.2 POR QUE É IMPORTANTE MEDIR E ESTUDAR A POBREZA?

Não existe melhor forma de justificar a importância de estudar a pobreza do que apresentar algumas informações sobre a dimensão do problema. Até porque, mensurar pobreza e dar publicidade aos indicadores é uma forma de dar visibilidade ao problema e mantê-lo na agenda política. Como afirma Ravallion (1998) “uma medida credível da pobreza pode ser um instrumento poderoso para concentrar a atenção dos formuladores de políticas nas condições de vida dos pobres”.

Considerando a abordagem mais tradicional, baseada na renda monetária, estimativas do Banco Mundial indicam que, em 2015, aproximadamente 10% da população mundial vivia com renda inferior a linha de pobreza de US\$1,90 por dia *per capita* (em PPC)³⁵. Esse percentual correspondia a aproximadamente 736 milhões de pessoas (WORLD BANK, 2018).

No Brasil, a maioria das mensurações e cálculos de indicadores de pobreza é realizada com base nos dados de pesquisas domiciliares levadas a campo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dentre as pesquisas, se destacam o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); esta segunda, com uma versão mais recente denominada PNAD Contínua. Em função do formato das principais pesquisas e das informações disponibilizadas, a principal forma de mensuração da pobreza ainda é a de pobreza monetária, embora diversos estudos tenham realizado esforços de mensurar a pobreza em uma abordagem multidimensional.

35 - Estimativas mais recentes na data de redação deste texto. A linha da pobreza internacional, atualmente fixada em US\$ 1,90 em dólares da Paridade do Poder de Compra (PPC) em 2011. A Paridade do Poder de Compra é utilizada para comparar o poder de compra entre diferentes países, ou moedas, e é utilizada como alternativa à taxa de câmbio, que, em geral, varia com mudanças nos índices de preços e mesmo a volatilidade do mercado de capitais e especulação.

Com base na linha de pobreza de US\$ 5,5 por dia *per capita* (também em PPC), cerca de R\$ 406,00 mensais, os dados da PNAD Contínua de 2017 mostraram que, no Brasil, 26,5% viviam em situação de pobreza. Esse valor correspondia a quase 55 milhões de pessoas. Considerando a mesma linha de pobreza, em 2016 esse percentual era de 25,7% (IBGE, 2018).

A região Nordeste é, reconhecidamente, a região mais pobre do País. Em 2017, 44,8% da população que residia no Nordeste vivia em situação de pobreza, correspondendo a mais de 25 milhões de indivíduos. Ainda em 2017, os estados do Maranhão (54,1%) e de Alagoas (48,9%) foram as unidades federativas com os maiores percentuais de pessoas em situação de pobreza. O Estado do Ceará apresentava uma proporção de pobres equivalente a 44,7% de sua população (IBGE, 2018).

Nesta breve descrição a respeito das proporções de pobres, é evidente o tamanho do desafio a ser enfrentado. Nas últimas décadas, já foram aplicadas as mais diversas estratégias e políticas de combate à pobreza. Algumas foram muito bem-sucedidas. Outras parecem não exercer qualquer efeito sobre a situação de vulnerabilidade social de famílias menos favorecidas.

Segundo Houghton e Khandker (2009), além de proporcionar visibilidade ao problema da manutenção da pobreza em uma agenda política, existem outras boas razões para o esforço de mensurar a pobreza, relacionadas à formulação, monitoramento e avaliação de políticas de combate à pobreza e dos agentes públicos que as aplicam.

Em âmbito acadêmico, mais do que medir pobreza, a elaboração de pesquisas científicas sobre este tema permite análises mais complexas do fenômeno que envolve, por exemplo, a compreensão de relações causais. Nesse tipo de análise, os objetivos mais louváveis recaem sobre responder questões a respeito dos fatores ou circunstâncias que explicam a situação de pobreza e a permanência de pessoas e famílias nessa situação. Também se deve destacar o esforço de avaliação das estratégias de combate à pobreza, inferindo sobre quais realmente são eficientes para retirar pessoas da pobreza ou garantir algum alívio das restrições impostas por esta condição.

Ter respostas para estes questionamentos é de extrema importância para a formulação e aprimoramento de políticas de erradicação da pobreza. Estabelecer um caminho baseado em evidências científicas para estas respostas é um dos principais objetivos do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

9.3 O LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA POBREZA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

O Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP) é um centro de pesquisa instalado no Curso de Pós-Graduação em Economia, o CAEN, da Universidade Federal do Ceará (UFC). Criado em dezembro de 2005, por iniciativa do Professor Flávio Ataliba, o LEP tem como finalidade principal estudar as causas e consequências da pobreza e desigualdade social no Brasil, com preocupações especiais nos problemas do Nordeste e Ceará.

Apesar de ter como foco original os estudos sobre a pobreza e desigualdade social, atualmente o LEP pode ser considerado um núcleo de estudos sobre desenvolvimento econômico, com abertura para estudos em diversas áreas como educação, saúde e mercado de trabalho.

Dentre os produtos gerados pelo laboratório, constam artigos científicos, relatórios de pesquisa e notas técnicas, além de monografias, dissertações e teses nas respectivas modalidades de graduação, mestrado e doutorado. Os principais produtos do LEP são suas publicações que se dividem em:

- Ensaaios sobre Pobreza e Desigualdade
- Notas Técnicas
- Relatórios de Pesquisa
- Artigos em periódicos científicos

Tais publicações podem ser consultadas no endereço eletrônico do laboratório: <https://lepcaen.ufc.br/>.

Desde sua criação, pesquisadores associados ao LEP sempre apresentaram a proposta de desenvolver estudos e pesquisas com a aplicação de métodos científicos para calcular indicadores, analisar dados e testar hipóteses envolvendo temas relacionados à pobreza e demais temas relacionados à área de desenvolvimento econômico. A maioria destes pesquisadores é composta por doutores que desempenham regularmente atividades de ensino e pesquisa na UFC. Além disso, o LEP recebe regularmente pesquisadores de outras universidades, estimulando a troca de experiências e potencializando o alcance dos estudos desenvolvidos.

A formação de pesquisadores também é considerada uma missão importante desempenhada pelo laboratório. Em grande medida, as pesquisas realizadas no LEP estão vinculadas a trabalhos desenvolvidos no âmbito de

curso de graduação e pós-graduação. O laboratório oferece espaço para alunos bolsistas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), além de estudantes de mestrado e doutorado da UFC, orientados pelos professores associados ao LEP.

Pesquisadores do LEP também cumprem um importante papel na difusão de conhecimento perante a sociedade, com participações em seminários, *workshops*, conferências, minicursos, entrevistas e na disseminação eletrônica dos estudos. Vale destacar que as opiniões desenvolvidas no LEP são de inteira responsabilidade de seus participantes, não representando, necessariamente, a posição oficial do CAEN e tampouco da UFC.

Em certa medida, a importância do LEP na produção de conhecimento e formação de pesquisadores é notória. Além da atuação acadêmica, atualmente diversos pesquisadores do LEP exercem funções de governo, contribuindo diretamente para a aplicação do conhecimento produzido.

9.4 CONTRIBUIÇÕES RECENTES DO LEP PARA O ESTUDO DA POBREZA NO CEARÁ

Entre os estudos mais recentes desenvolvidos por pesquisadores do LEP destacam-se as edições de números 27 e 28 dos Ensaio sobre a Pobreza e a Desigualdade. Nestas edições, foram desenvolvidas análises sobre a dinâmica da pobreza e o impacto de estratégias de combate à pobreza no Estado do Ceará.

No Ensaio nº 27, intitulado *Contabilizando os Determinantes da Redução na Pobreza no Ceará (2004-2014)*³⁶, busca-se responder a seguinte pergunta: quais são os fatores que explicam a redução observada nos indicadores de pobreza no Estado do Ceará entre os anos de 2004 e 2014? Para responder a esta questão, aplicou-se um método de decomposição apresentado por Barros *et al.* (2006) e Azevedo *et al.* (2013). Tal método permite estimar a contribuição de diferentes fatores para variações em indicadores de pobreza. No estudo em questão, foram estimadas as contribuições sobre os indicadores clássicos de Foster, Greer, Thorbecke (1984): a proporção de pobres, o hiato da pobreza, que é uma medida de intensidade, e hiato quadrático da pobreza, que representa uma medida de severidade.

36 - Mais detalhes em MIRO e BARROS (2018). Disponível em: < <https://lepcaen.ufc.br/wp-content/uploads/2018/02/lep-ensaio27.pdf> >. Acesso em 21 fev 2019.

Dentre os fatores, denominados na literatura como determinantes imediatos da renda, estão aspectos demográficos (proporção de adultos no domicílio), a composição da renda familiar de acordo com suas fontes (renda do trabalho e renda derivada de outras fontes) e a taxa de ocupação no mercado de trabalho.

De acordo com as estimativas realizadas, a renda proveniente do trabalho foi o determinante, com a maior contribuição para redução nos indicadores de pobreza. Considerando todo o período analisado (2004-2014), pode-se atribuir aos rendimentos provenientes do trabalho mais de 56% da redução na proporção de pobres. Essa contribuição foi mais acentuada nos anos mais recentes. Essa expressiva contribuição se deve ao peso da renda do trabalho (basicamente salários) na renda familiar total, que no Ceará figurou sempre acima de 60% no período analisado.

Após os rendimentos do trabalho, a renda proveniente de outras fontes (provenientes de aposentadorias, pensões, aplicações de capital e transferências de programas sociais) também mostrou uma contribuição significativa para a queda na proporção de pessoas pobres no Ceará. Os indicadores de intensidade e severidade da pobreza também se mostraram mais sensíveis à renda não derivada do trabalho. Tais resultados apresentam uma forte evidência da contribuição das transferências de renda do Programa Bolsa Família.

As transformações demográficas recentes, como a redução na taxa de natalidade e o relativo envelhecimento da população, também apresentaram uma contribuição positiva em termos de redução da pobreza. No Ceará, essas transformações, representadas aqui pelo aumento no número médio de adultos nos domicílios, explicaram aproximadamente 18,5% da redução na proporção de pobres no período avaliado.

Por fim, a taxa de ocupação apresentou uma contribuição positiva, mas relativamente modesta, sobre a proporção de pobres. Considerando o subperíodo entre 2009 e 2014, o sinal do efeito médio de mudanças na proporção de adultos ocupados foi contrário à redução da pobreza. O mesmo efeito negativo foi observado nos indicadores de intensidade e severidade, indicando que mudanças na taxa de ocupação não foram favoráveis aos mais pobres.

Por sua vez, o Ensaio nº 28, intitulado *Avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará a partir do Método de Controle Sintético Generalizado*³⁷, reproduz o artigo premiado no XIV Encontro Economia do Ceará em Debate, realizado em novembro de 2018. Neste estudo, o objetivo é responder se a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP/CE), em 2003, apresentou algum impacto significativo sobre indicadores de pobreza e extrema pobreza no Ceará.

Um dos principais diferenciais deste estudo é a aplicação empírica do Método de Controle Sintético Generalizado, recentemente desenvolvido por Xu (2017), e ainda pouco empregado em análises empíricas de avaliação de políticas públicas. Com este método é possível a formatação de um grupo de comparação, representado por uma combinação de estados, cuja evolução dos indicadores de pobreza, no período pré-intervenção (antes de 2003), se aproxime daquela observada para o Ceará.

Com um painel de dados em nível estadual, para o período de 1981 a 2014, os resultados permitem inferir impactos positivos do FECOP/CE, traduzidos em uma trajetória de redução mais acentuada da pobreza e extrema pobreza no estado. O efeito estimado do FECOP sobre os indicadores se mostrou estatisticamente significativo a partir de 2008. Segundo os resultados do estudo, o impacto médio do FECOP, ao longo do período analisado, foi de aproximadamente 8%, tanto no indicador de pobreza, quanto no indicador de extrema pobreza.

Apesar dos resultados apontarem efeitos significativos do FECOP em termos de redução das taxas de pobreza e extrema pobreza no Ceará, os autores concluem o estudo fazendo indagações a respeito da efetividade do fundo, uma vez que ainda não foram realizadas análises que permitam inferir se os resultados são condizentes com o volume de recursos destinados ao FECOP. Vale destacar que o FECOP financia um conjunto bastante heterogêneo de programas e projetos, alguns que apresentam ações diretas de combate à pobreza e outros que ofertam apenas algum alívio das condições de privação.

9.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por um período de grandes avanços em termos de redução da pobreza ao longo da primeira década deste século e até 2014.

37 - Mais detalhes em MIRO, et al. (2018). Disponível em: < <https://lepcaen.ufc.br/wp-content/uploads/2019/10/lep-ensaio28.pdf> >. Acesso em 21 fev 2019.

Quando parecia que se estava vivenciando uma trajetória de estrita redução da pobreza, a economia brasileira enfrentou uma das piores crises econômicas de sua história, com reflexos desfavoráveis sobre os indicadores de pobreza e desigualdade.

Conforme dados e informações oficiais sobre as condições econômicas no Brasil, como as publicadas pelo IBGE, a dimensão do problema, que ainda persiste, se torna aparente e temas relacionados à pobreza ganham evidência nas agendas acadêmica e política.

É nesse sentido que um laboratório de pesquisas pode ofertar uma contribuição importante na compreensão de fenômenos sociais e econômicos, produzir informações e conhecimento com capacidade para subsidiar novas políticas ou aprimorar as estratégias existentes. O LEP, de forma específica, já apresentou importantes contribuições para o debate sobre a pobreza e desigualdades sociais no Ceará, e tem potencial para continuar contribuindo para a discussão qualificada, com base em evidências para as estratégias de superação da pobreza e desenvolvimento econômico do estado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. P.; INCHAUSTE, G.; OLIVIERI, S.; SAAVEDRA, J.; WINKLER, H. Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach. A Decomposition Approach. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6414, 2013.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MEDONÇA, R. Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p.117-147, jun. 2006.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-768, Maio 1984.

HAUGHTON, J.; KHANDKER, S. R. **Handbook on poverty and inequality**. World Bank Publications, 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso 10 out 2019.

MIRO, V.H.; BARROS, L. A. M. Contabilizando os Determinantes da Redução na Pobreza no Ceará (2004-2014). **Ensaio sobre a Pobreza e a Desigualdade** Nº 27 – Laboratório de Estudos da Pobreza. Fortaleza, 2018.

MIRO, V.H.; et al. Avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará a partir do Método de Controle Sintético Generalizado. **Ensaio sobre a Pobreza e a Desigualdade** Nº 28 – Laboratório de Estudos da Pobreza. Fortaleza, 2018.

RAVALLION, M. Poverty Lines in Theory and Practice. **LSMS Working Paper** N. 133, Washington, DC: World Bank, 1998.

SEN, A. **Commodities and Capabilities**. Amsterdam, North-Holland; Oxford University Press, 1985.

WORLD BANK. **Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle**. Washington, DC: World Bank, 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acesso 10 out 2019.

XU, Y. Generalized synthetic control method: Causal inference with interactive fixed effects models. **Political Analysis**, v. 25, n. 1, p. 57-76, 2017.

Anderson Passos Bezerra³⁸
 Ellen Garcia da Silveira³⁹
 Cláudia Souza Leitão⁴⁰
 Joseline Veras⁴¹
 Maria das Graças G. Lessa⁴²
 Rosana Lima Rodrigues⁴³
 Rômulo Andrade da Silva⁴⁴

10.1 PLANO FORTALEZA 2040 E O OBSERVATÓRIO DE FORTALEZA

O Observatório de Fortaleza, que integra a estrutura do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), assume em sua Visão de Futuro o desejo de ser o ponto estratégico de uma rede de conhecimento voltado à produção, difusão e acesso à informação sobre políticas públicas para a cidade, gerando confluência de ideias, promoção de diálogos e intercâmbio de experiências com a sociedade civil em geral, bem como também com gestores das mais diversas áreas no âmbito da gestão municipal, estadual e federal.

Considerando que o Plano Fortaleza 2040 é o grande escopo de planejamento já idealizado para a cidade de Fortaleza, com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo, cabe ao Observatório de Fortaleza cumprir seu papel de difusão e monitoramento e avaliação do Plano Fortaleza 2040, de forma a garantir o amplo acesso da população.

Nesse sentido, ao longo do ano de 2018, coube ao Observatório de Fortaleza promover uma série de ações de forma a fazer chegar a um amplo e diverso público a compreensão dos planos e ações que compõem o Plano Fortaleza 2040 e os desafios da sua implementação, incluindo gestores públicos

38 - Analista de Planejamento e Gestão da Diretoria do Observatório da Governança Municipal - Área: Economia. anderson.bezerra@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

39 - Gerente de Estudos e Pesquisas da Diretoria do Observatório da Governança Municipal. ellen.silveira@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

40 - Diretora do Observatório da Governança Municipal. claudiasousaleitao@yahoo.com.br

41 - Gerente de Acervo da Diretoria do Observatório da Governança Municipal. joseline.veras@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

42 - Chefe do Núcleo de Difusão do Conhecimento da Diretoria do Observatório da Governança Municipal. gracia.lessa@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

43 - Gerente do Observatório da Diretoria do Observatório da Governança Municipal. rosana.rodrigues@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

44 - Analista de Planejamento e Gestão da Diretoria do Observatório da Governança Municipal - Área: Estatística. romulo.andrade@iplanfor.fortaleza.ce.gov.br

municipais e estaduais, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação das mais diversas áreas.

Tendo sua sede sido inaugurada no final do ano de 2017, desde então o Observatório de Fortaleza vem promovendo uma programação formada por encontros temáticos no sentido de difundir e qualificar as ações inclusas no Plano Fortaleza 2040, sempre numa perspectiva de integração entre as políticas públicas de responsabilidade do município. Destacamos, dentro dessa programação, o projeto intitulado “Tardes no Observatório”, como sendo uma das principais ações difusoras do Plano Fortaleza 2040 na sede do Observatório de Fortaleza. Desde 2018, sempre às quintas-feiras, foram promovidos debates com temáticas específicas que constam no Plano Fortaleza 2040. Desde março de 2018, até o final de 2019, foram realizadas 38 edições desse projeto, sempre contando com a presença de profissionais qualificados para discutir as temáticas propostas, bem como gestores responsáveis por áreas estratégicas das ações do Plano.

10.2 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS

Para atingir a sua visão de futuro, o Plano Fortaleza 2040 estabelece 27 metas gerais, distribuídas em cinco grandes áreas: econômica, social, educação/ inovação, ambiental e fiscal. Cada uma destas 27 metas apresenta um indicador estratégico associado, de maneira que os resultados alcançados possam ser periodicamente avaliados.

Para este acompanhamento, é produzido anualmente o relatório Acompanhamento das Metas Gerais do Plano Fortaleza 2040, pelas equipes da Diretoria do Observatório da Governança Municipal (DIOBS) e da Diretoria de Planejamento (DIPLA), vinculadas ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor).

O relatório citado apresenta a apuração atualizada de indicadores associados às respectivas metas gerais do Plano Fortaleza 2040, bem como suas variações e mostrando as posições relativas de Fortaleza e Ceará em relação às demais capitais e estados brasileiros, entre outras informações consideradas relevantes, associadas a cada uma das metas.

Trata-se de um produto rico em estatísticas, tabelas, gráficos, textos técnicos e figuras explicativas, com a intenção de ser denso ao mesmo tempo que didático, e de relativa fácil leitura, servindo à população de Fortaleza de modo amplo, sejam técnicos especialistas ou o cidadão comum.

As fontes de dados utilizadas na construção do documento são todas oriundas de bases públicas e dados abertos, como portais da transparência, IBGE, IPEA, BANCO CENTRAL DO BRASIL, DATASUS e INEP, para citar algumas dentre as várias fontes de dados utilizadas. Além disso, também é feita extensa pesquisa em arquivos de domínio público, artigos científicos, relatórios de agências públicas e de organizações da sociedade civil, alguns exemplos são: Atlas da Violência (IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública), Inventário de Emissões de Gases do Efeito Estufa para a Cidade de Fortaleza (SEUMA/PMF), Índice FIEC de Inovação dos Estados (Observatório da Indústria/FIEC), Relatório Anual de Segurança Viária (SCSP/PMF), dentre outros.

Adota-se, como premissa, o uso de dados abertos sempre (!), de forma que as informações que estiverem contidas no Acompanhamento das Metas Gerais do Plano Fortaleza 2040 possam ser replicadas por qualquer pessoa que se debruce sobre as fontes e bases utilizadas e deseje refazer os mesmos passos. Tal preocupação é fundamentalmente derivada do grande compromisso que a equipe tem com a transparência e o controle social.

O Observatório de Fortaleza também contribui com a avaliação bienal dos resultados alcançados pelo Plano Plurianual de Fortaleza (PPA), que se divide em sete eixos, subdivide-se em 11 áreas temáticas que totalizam 91 programas de governo e 195 indicadores para acompanhamento da execução física deste. Além da avaliação da execução física, também é avaliada a execução orçamentária por programa de governo, área temática e eixo.

Tal como é realizado no Acompanhamento das Metas Gerais do Plano Fortaleza 2040, para a avaliação bienal do Plano Plurianual de Fortaleza, utiliza-se dados públicos disponibilizados na Mensagem à Câmara Municipal, para os resultados de indicadores de execução física, e dados do Portal da Transparência de Fortaleza, para dados financeiros dos programas de governo.

A avaliação produzida é submetida à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), responsável pela publicação da avaliação bienal do Plano Plurianual de Fortaleza.

10.3 OBSERVATÓRIO EM REDE

O Plano Fortaleza 2040 é um instrumento de planejamento participativo, e o Observatório de Fortaleza busca ampliar essa participação articulando os principais atores envolvidos no desenvolvimento econômico e social da cidade de Fortaleza, de maneira a estimular o empenho na construção de

uma visão coletiva de futuro para a cidade. Para melhor desempenhar tal papel, o Observatório de Fortaleza lançou, no final de 2018, a criação de uma REDE DE OBSERVATÓRIOS DO CEARÁ (REDE OBSERVA-CE), que tem por objetivo articular, construir e consolidar parcerias entre os observatórios cearenses, com vistas a produzir, difundir e dar acesso ao conhecimento sobre as cidades. A Rede almeja, ainda, contribuir para criar conexões entre sociedade civil, governos e empreendedores para atuarem, de forma colaborativa, em prol da democratização do conhecimento.

Ao propor a criação da REDE OBSERVA-CE, o Observatório de Fortaleza dá concretude à sua Missão e Visão, estimulando o trabalho em rede entre os observatórios, de maneira a fortalecer o intercâmbio de estudos e pesquisas com ênfase nos temas relevantes relativos às cidades, sempre buscando a superação das desigualdades sociais e uma ampla difusão e qualificação do Plano Fortaleza 2040.

Em 2019, o Observatório de Fortaleza, além das ações já iniciadas, como o REDE OBSERVA-CE, realizará o estudo para a construção de plano de ação que buscará implementar a futura sustentabilidade do Observatório, para que o mesmo, após o período de incubação, possa sair do organograma do IPLANFOR e vir a torna-se uma entidade autônoma, tendo isonomia no processo de avaliação do Plano Fortaleza 2040.

Para tanto, a participação das entidades da sociedade civil organizada, assim como os diversos grupos que compõem a cidade, terão espaço e representação no futuro Conselho Geral do Observatório de Fortaleza.

10.4 OBSERVATÓRIO: GUARDIÃO DO PLANO FORTALEZA 2040

O Plano Fortaleza 2040 prevê a constituição do “Observatório da Cidade”, entidade esta que seria um espaço para atender a necessidade de autoconhecimento da cidade para sua própria transformação. O Observatório da Cidade deverá receber a tarefa de ser o ente guardião do Plano Fortaleza 2040, tendo papel preponderante no acompanhamento dos indicadores das políticas públicas que se remetam ao Plano Fortaleza 2040 e demais ações sobre a cidade, que impactam diretamente nas metas identificadas no mesmo.

O Observatório deverá ser reconhecido pelo Município como um importante instrumento no controle de ações vinculadas ao Plano. Deve, especialmente, ter definidas suas atribuições, autonomia e estrutura organizacional

organizacional no tocante ao mesmo, incluindo a capacidade de revisá-lo – ao Plano – e ao sistema de governança, com periodicidade a ser definida objetivamente.

O entendimento que preponderou sobre a implantação do Observatório considerou que, em curto prazo, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) assumirá a atribuição direta na função de gestor do Observatório, por meio da sua Diretoria do Observatório (Diobs), e a sua estruturação deverá garantir o monitoramento, o controle, a participação social e o diálogo do Iplanfor com os mais variados grupos de interesse, quais sejam: observatórios setoriais, universidades, institutos de pesquisa, entidades de classe, dentre outros.

Após prazo de três anos sob incubação, em forma de projeto, o Observatório da Cidade poderá se tornar uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Essa mudança de natureza jurídica possibilitaria uma atividade mais relevante de captação de recursos, ampliado o leque de possibilidades de financiamento dos projetos e pesquisas do Observatório. Ao mesmo tempo em que confere um caráter mais autônomo à instituição, a figura jurídica da Oscip garante a possibilidade de firmação de parcerias com o poder público para dar continuidade a serviços de interesse coletivo.

10.4 OBSERVATÓRIO: DIFUNDINDO CONHECIMENTO

Tendo em vista o Observatório ter como missão a promoção do diálogo e a difusão do conhecimento, tem em sua programação anual a realização do Encontro Internacional de Observatórios, sendo que o primeiro evento, em 2018, teve como objetivo promover a difusão de conhecimento e troca de experiências sobre a atuação dos observatórios, além de incentivar e estimular o debate entre essas instituições.

O evento tem programação para ocorrer em 2019 e 2020.

Além do Encontro Internacional de Observatórios, outro veículo de difusão de conhecimento é a publicação intitulada Cadernos do Observatório, que, até 2018, foram lançadas 6 edições. A cada edição, se elenca uma temática, sempre voltada para as políticas públicas, para a seleção dos artigos que contempla a participação dos servidores do Iplanfor, assim como, também, demais pessoas da sociedade, como pesquisadores, estudiosos, dentre outros que se interessem em escrever sobre a temática daquela edição.

Nesse sentido, o Observatório de Fortaleza espera contribuir tanto para difundir informações importantes sobre as políticas públicas da Cidade, assim como também se consolidar como o espaço para constante diálogo entre todos os envolvidos na busca por uma Fortaleza menos desigual.

