

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Maria Marialva De Carvalho

Antonia Sueli Sousa

Edvilson Sousa Da Conceição

Desvios de recursos das obras do PAC em Itaituba-PA

Santarém

2016

Sumário

1 Análise da situação-problema	1/1
1.1 - Fluxograma	4/1
2 Nós Explicativos	1/2
2.1 Identificação dos nós críticos	4/2
2.2 Análise dos Nós Críticos	5/2
2.2.1 NC1 (fraude em licitações)	5/2
2.2.2 NC2 (falha na execução das políticas públicas)	8/2
2.2.3 NC3 (ausência de articulação dos órgãos de fiscalização)	9/2
3 Árvore do Problema	1/3
4 Plano de Ação	1/4
5 Análise de atores	1/5
6 Análise de Riscos e Fragilidades	1/6
7 Considerações Finais	1/7
Referências	1/8

1. Análise da situação do problema

No contexto brasileiro as classes subalternas sempre foram relegadas ao segundo plano porque o modelo aqui adotado pelos colonizadores europeus sempre foi centralizador com vistas a garantir benefícios de uns poucos membros de uma elite retrógrada, e por que não dizer avessa ao clamor social.

Historicamente a construção de um Estado Herdado que mesmo embora tenha sinalizado avanços consideráveis no campo democrático, principalmente em período muito recente, avanços obtidos por meio do acúmulo de forças no que se convencionou chamar de pós-Nova República, ainda se observa que a realidade do país encontra-se atrelada à estrutura de dominação capitalista própria de uma sociedade dividida em classes. Os mais fortes detém controle e fazem uso de seu poder sem qualquer escrúpulo, mesmo que o custo disso seja maior exploração das camadas populares e o conseqüente distanciamento dos pobres da estrutura de poder capaz de reverter o status quo.

Alinhado a este pensamento *Helder Nogueira Andrade* constata sobre o passado brasileiro que levou ao surgimento da situação atual:

Um Estado que combina a herança patrimonialista, clientelista, personalista, excludente e autoritária definida na longa duração da nossa história republicana, com o projeto militar-burocrático de modernização empreendido na segunda metade do século XX, além da redução e redefinições drásticas das instituições estatais conduzida pelo projeto neoliberal na última década do século.

Em outras palavras o projeto criado e desenvolvido sempre foi em sua essência antissocial. Reverter essa lógica somente é possível com um comprometimento capaz de construir as bases rumo a um Estado Necessário que seja inclusivo, agregador e possibilite inovar para crescer.

Com o foco na melhoria de vida de milhões de brasileiros o governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - criado em 2007, no segundo mandato de Lula (2007-2010), promoveu a retomada do planejamento e a execução de grandes obras estruturantes, destinadas a melhoria urbana, logística e energética em todo o país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Enquanto projeto inovador este programa contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e a geração de renda, além de ter elevado o investimento público e privado em obras fundamentais. Nos seus primeiros quatro anos, ajudou a gerar um volume recorde de

empregos – segundo dados oficiais o montante acumulado chegou a 8,2 milhões de postos de trabalho. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico aprimorado pelos anos de experiência da fase anterior. Inovou o governo federal ao alocar mais recursos que foram reservados para alavancar o referido Programa e mais parcerias com estados e municípios estabelecidas para garantir a execução de obras estruturantes que possibilitam melhorias significativas na qualidade de vida nas cidades brasileiras.

O Município de Itaituba no Estado do Pará recebeu volumosos recursos para inúmeras obras, segundo o Portal de Transparência do Governo Federal (dados consultados na internet com acesso em 4/7/2016), porém esbarrou em um dos principais problemas que atinge toda a administração pública brasileira, que é sem dúvida a falta de controle social e de transparência na aplicação das verbas públicas transferidas. A obsolescência no processo de gestão acaba beneficiando terceiros, sem alcançar o real destino que é o atendimento direto aos que deveriam ser beneficiados. A título de exemplos podem ser citados os casos da obra da Unidade de Pronto Atendimento - UPA - construída no Bairro de Santo Antônio (ainda hoje sem funcionamento) e a citada "obra de reforma" e construção da Feira da JOHIL (com valor liberado de R\$ 243.750,00) que inexistem, já que há mais de 20 anos a situação verificada no local é a mesma.

Os prejuízos são incalculáveis, não apenas pela falta de comprometimento governamental, mas também porque a sociedade se mantém distante e sem sequer tomar conhecimento de que recursos financeiros são disponibilizados para inúmeros projetos e programas que efetivamente não são implementados com vistas às melhorias das condições de vida dos itaitubenses que já poderiam de dispor de uma UPA e de um local apropriado para a Feira do Produtor Rural. Percebe-se descaso do gestor público por ser contra os interesses coletivos e se manter encastelado como se fosse inacessível por aqueles que mais precisam, uma vez que não são incluídos "os pobres e miseráveis" que também não se percebem com poder de pressão suficiente para garantir que demandas sociais sejam atendidas por parte dos que governam de modo autoritário.

Por isso é apropriado analisar a situação dos desvios de recursos das obras do PAC em Itaituba.

Autor que declara o problema: SINTEPP



2 Nós explicativos

A gestão pública com um viés privatizado ocorre há séculos no país por conta de que a elite dominante se apropriou da burocracia estatal para atender seus próprios interesses e diante desta situação importantes demandas sociais permaneceram sem aparecer nas agendas decisórias dos governos tradicionais e conservadores, que ao se apropriar da “máquina pública” impõe sua lógica com vistas à permanência no poder pelo máximo de tempo que for possível.

Devido à dimensão territorial e à maneira como o pacto federativo foi construído a concentração do poder local foi tema recorrente no Brasil. Isso impactou diretamente a qualidade de vida da sociedade local porque além de serem autoritários os governantes (sem nenhuma exceção) utilizaram dos recursos públicos em benefício próprio sem se importar com a real finalidade para a qual foram alocados. Captação de verbas de programa federal como o PAC tem sido prática dos gestores itaitubenses, no entanto onde tal ação governamental conseguiu impactar positivamente é uma incógnita que perdura sem sequer ser apropriada para vir a ser contestada pela população.

Por muito tempo a gestão pública, tida como administração pública, manteve um aspecto inteiramente político, defendendo interesse de uma cúpula centralizadora que via de regra foi uma constante no Brasil, prática que sempre esteve presente nas diversas sociedades, desde as mais antigas civilizações. Até o século XX ainda as atividades públicas eram direcionadas, fazendo prevalecer o modelo de Estado coronelista e clientelista, herdado de regimes autoritários (com forte herança militarista), que tratava os problemas sociais de maneira genérica, como resultantes de uma única causa. Assim, as “soluções” eram sempre as mesmas para todos os problemas (DAGNINO & COSTA, 2013).

Intermináveis protestos, organizados pelos trabalhadores e trabalhadoras da educação do Município de Itaituba, desde a década de 80, foram determinantes para a quebra de alguns paradigmas e práticas de abuso de poder. Administradores que mantinham a pose dos antigos coronéis, confiantes na ineficiência da justiça, tornaram-se réus mediante as denúncias feitas pelo SINTEPP na época.

Tanto no passado recente como ainda hoje podemos observar as características do "Estado Herdado", nas ações de um número bastante elevado de gestores públicos, tanto é que os casos de ex-gestores impedidos de concorrer a cargos eletivos são em grande número

(a lista dos inelegíveis da Justiça Eleitoral pode comprovar tal fato). São vícios e práticas que dificultam a participação do povo nas tomadas decisões mantendo o poder para os que sempre se utilizaram do mesmo em benefício próprio.

Alinhado a isso a primeira cadeia causal do Fluxograma, aponta a quebra do compromisso político do administrador com seus eleitores e o povo em geral onde o governo desse referido gestor age contra interesses coletivos.

Já a segunda cadeia causal, trata sobre o destino dado aos recursos desviados do PAC, que causam a manutenção das mazelas sociais, em detrimento de um pequeno grupo favorecido, por conta de que a participação popular não ocorre para estar tencionando o governo.

Na terceira cadeia causal o que permeia todo seu encadeamento é a atitude tomada por um governo centralizador que exclui dos espaços de decisão todo e qualquer sujeito consciente de sua cidadania em busca de melhoria para o bem comum.

Identificação dos Nós Estratégicos

- * (NE1) Fraude em Licitação.
- * (NE2) Falha na execução das políticas públicas.
- * (NE3) Ausência de articulação dos órgãos de fiscalização.

2.2 Análise dos Nós Estratégicos

2.2.1 Fraude em Licitação (NE1)

A importância da licitação para a administração pública reside no fato de que este instrumento é um mecanismo de controle dos recursos públicos, que tem o poder e deve evitar desvios de finalidade por parte dos administradores, se for combatido a corrupção e assim proporcionando com que as verbas públicas sejam bem destinadas e geridas de modo eficaz. Infelizmente o vício dos certames licitatórios ainda ocorre com muita frequência no país e Itaituba faz parte dessa realidade.

Para combater essa problemática, já que a Comissão de Licitação é criada pela Administração, dentre pessoas de boa conduta escolhidas com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações públicas, em suma cabe aos conselhos municipais, as organizações sociais e a população em geral acompanhar de perto e se empoderar desse instrumento social no sentido de coibir atos ilícitos logo na raiz.

Nesse nó estratégico, observa-se que interesses escusos estão no cerne do processo da

implantação da política pública e começa a se materializar quando as licitações são fraudadas, ou apenas se constituem em mera formalidade legal que não garante que a decisão final seja tomada de modo isento de crítica que venham a indicar o direcionamento para o lado x ou y na proclamação do resultado.

2.2.2 Falha na execução das políticas públicas (NE2)

Um dos motivos que leva a falhas nos resultados das políticas públicas é a dissociação entre elaboração e implementação do processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática. A elaboração dos planos é considerada como chave primordial para o sucesso de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006). No entanto, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. Para que se tenha êxito na execução das políticas públicas necessita-se da formulação e implementação de soluções integradas que levem em consideração as inter-relações entre os fatores ambientais, sociais, culturais, econômicos, além de envolver os diversos atores sociais como a população local e outros.

2.2.3 Ausência de articulação dos órgãos de fiscalização (NE3)

Este é outro nó estratégico que mereceu destaque, pois se precisa avançar muito para que a desarticulação dos órgãos fiscalizadores se extinga e daí seja possível construir interfaces destes para com a sociedade civil organizada. Os conselhos das cidades, as associações de bairros, o Ministério Público, os sindicatos e outras agremiações juntos tem grande poder e precisam interferir para que a má gestão de recursos públicos seja combatida.

Referências

1-Andrade, H.N. (<http://www.apec.org.br/opiniaio/7166-e-preciso-consolidar-o-processo-de-transicao-do-estado-herdado-para-estado-necessario.html>), artigo com acesso em 11/07/2016

2-O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira, Renato Dagnino rdagnino@ige.com.br Universidade de Campinas. Campinas, Brasil. Paula Arcoverde Cavalcanti paularcoverde@yahoo.com.br Universidade do Estado da Bahia. Salvador, Brasil

3-Publicado na internet, quinta-feira, 6 de novembro de 2014 "A importância da licitação pública" Prefeitura de Botuverá_ João Kennedy Pauline.

4-OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

5-GRIN, E. J. GESTÃO PÚBLICA COM QUALIDADE E EXCELÊNCIA: teoria e método. São Paulo, Jul. 2008.

6-LOPES, C. T. G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990

Árvore do Problema

Nó Estratégico	Ações	Resultados das Ações
NE1 Fraude em Licitação	A.1.1 cobrar o aumento da transparência dos atos governamentais	
	A.1.2 Pleitear a celeridade na tramitação processual que apura crimes envolvendo gestores públicos	
	A.1.3 Acompanhar que leis anticorrupção sejam aprovadas estabelecendo maior rigor para os condenados	Mobilização da sociedade na elaboração, acompanhamento, monitoramento do processo legislativo.
NE2 Falha na execução das políticas públicas	A.2.1 Ampliação dos mecanismos de controle social em todas as etapas na esfera federal e municipal	
	A.2.2 Estímulo ao exercício da cidadania plena pelo sindicato	Maior consciência política
	A.2.3 Cobrar que as emendas parlamentares tenham outra sistemática na liberação para evitar barganha política no processo	
NE3 Ausência de articulação dos órgãos de fiscalização	A.3.1 Troca de informações entre órgãos	Rigor na apuração e combate a impunidade
	A.3.2 Divulgar ao público as ações realizadas intersetoriais	
	A.3.3 Buscar o fortalecimento dos órgãos fiscalizadores	

Considerações Finais

O diagnóstico da situação local de Itaituba, no Estado do Pará não difere muito da realidade encontrada no restante do país, principalmente no que diz respeito à falta de dirigentes políticos que consigam reverter a lógica da administração pública avessa às demandas sociais, como no caso estudado a construção de uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA - e o barracão da feira abandonada há décadas que ainda hoje carece de melhorias na infraestrutura do logradouro público.

Urge repensar os mecanismos de participação social e abrir o debate às camadas populares para somar esforços no sentido de acompanhar a execução de políticas públicas voltadas ao atendimento de necessidades básicas dos munícipes itaitubenses. Este trabalho é uma contribuição para adoção de medidas entendidas como de grande clamor social.