

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal

Elaine Marcial, Faculdade Presbiteriana Mackenzie

Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública

Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Pedro Garrido, Câmara dos Deputados

Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas

Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção** 4
Public Policy Evaluation from a Budgetary Perspective: a process under construction
Fernando Sertã Meressi
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira
Felipe José Piletti
- Bases de Dados Governamentais: Um guia para além da intuição** 20
Government Databases: A guide beyond intuition
Denise Herminio Gontijo do Nascimento
Marcelo Augusto Prudente Lima
- 15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social** 41
15 years monitoring social assistance budgetary function
Ronaldo Alves Nogueira
Eduardo Cezar Gomes
- Escritórios de projetos de governo como promotor da intersectorialidade em ações governamentais: uma breve discussão** 61
Nelson Gomes dos Santos Filho
- Atuação do Escritório de Projetos Especiais do Governo do Distrito Federal na gestão do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei** 73
Office of the Office of Special Projects of the government of the Federal District in the management of the Jockey Land Deactivation Program
Graziela Maria Fernandes das Neves grazielafernandes@gmail.com>
Aline Almeida Maia alinemaiappgt@gmail.com>
- Comunicações**
- Como fechamos o segundo maior lixão do mundo** 94
Heliana Kátia Tavares Campos

Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção



Public Policy Evaluation from a Budgetary Perspective: a process under construction

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira <marcio.l.oliveira@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Felipe José Piletti <felipe.piletti@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 10-nov-18 **Aceito** 14-nov-18

Resumo Este artigo propõe que para retroalimentar o orçamento público, as avaliações de políticas públicas devem ser focadas em questões específicas voltadas para subsidiar a alocação de recursos. Sustenta que a metodologia desenvolvida pelo Tesouro canadense que visa aferir o *Value For Money* das políticas ou programas é uma referência apropriada para balizar avaliações sob a ótica orçamentária. Para tanto, é imprescindível que técnicos e tomadores de decisão em matéria orçamentária conheçam com razoável grau de profundidade as políticas públicas sob sua responsabilidade, levando-se em consideração o contexto no qual estão inseridas.

Palavras-chave Avaliação de políticas públicas; Orçamento; Relevância e desempenho da política.

Abstract *This paper proposes that, in order to provide feedback to the public budget process, public policy evaluations should focus on specific issues aimed at subsidizing resource allocation. We argue that the methodology developed by the Canadian Treasury to measure the Value For Money of policies or programs is an appropriate benchmark for evaluations from a budgetary perspective. Moreover, it is imperative that technicians and decision makers in budgetary matters know with reasonable depth the public policies under their responsibility, taking into consideration the context in which they operate.*

Keywords *Public Policy Evaluation; Budget; Policy relevance and performance.*

A avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária tem como objetivo principal fornecer subsídios para a boa alocação de recursos no orçamento, visando aprimorar a qualidade do gasto público. Consideramos que a avaliação com esse enfoque difere em alguma medida das avaliações de políticas públicas de caráter mais geral devido às perguntas que busca responder, as quais são focadas em questões que interessam mais diretamente à elaboração do orçamento.

A demanda por avaliações focadas nas questões orçamentárias resulta do tipo de informação requerida pelo tomador de decisão em matéria de alocação de recursos. Aprimoramentos no desenho ou na implementação da política pública, embora possam ser cruciais para o seu sucesso, em geral não são sua preocupação imediata. O tomador de decisão em matéria de alocação de recursos normalmente está mais interessado, entre outras questões, em alocar recursos nas políticas ou programas que apresentam melhor relação custo-benefício ou custo-efetividade e em avaliar se determinado programa demandará mais recursos do que o previsto inicialmente. Como será visto ao final deste artigo, existe um rol extenso de perguntas que podem ajudar a nortear as avaliações sob a ótica orçamentária.

O artigo sustenta que a metodologia desenvolvida pelo Tesouro canadense que visa apurar o *Value For Money* de programas ou de políticas públicas é bem adequada para guiar avaliações sob a ótica orçamentária. Tal metodologia combina a análise da **relevância** da política com a verificação do seu **desempenho**.

Parte-se do pressuposto de que, para realizar uma boa alocação de recursos, é necessário conhecer com razoável grau de profundidade a política pública em análise e suas interfaces com outras políticas – a intervenção não pode ser avaliada como se fosse uma “ilha”. Sem conhecer a política pública e o contexto que a envolve, não é possível identificar, por exemplo, qual programa ou intervenção possui a melhor relação custo-efetividade, atingindo maior eficiência alocativa.

O artigo está estruturado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, apresentaremos aspectos que consideramos relevantes para um panorama sobre avaliação de políticas públicas de caráter geral, na medida em que entendemos que a avaliação com foco orçamen-

tário é apenas uma de suas variantes. Na seção 3, abordaremos as especificidades das avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária.

Avaliação de Políticas Públicas: um breve panorama

De acordo com Jannuzzi (2014), avaliação de políticas públicas é o conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento para o desenho, implementação e validação *ex-post* de políticas públicas. Neste sentido, as avaliações podem produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas. No âmbito do desempenho, geralmente têm a finalidade de verificar: i) o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia); ii) os custos e benefícios da intervenção (economicidade e eficiência); e iii) seus impactos mais abrangentes (efetividade).

Outra definição interessante é a apresentada por Posavac e Carey (1992) *apud* Cotta (1998):

Avaliação de programa é uma coleção de métodos, habilidades e sensibilidades demandadas para avaliar se um serviço é necessário e se provavelmente será utilizado; se é suficientemente intenso para atender a necessidade identificada; se o serviço foi oferecido como planejado; se o serviço realmente ajudas as pessoas necessitadas a custo razoável sem efeitos colaterais indesejáveis. (POSAVAC e CAREY, 1992 *apud* COTTA, 1998). Tradução dos autores.

Das contribuições de Jannuzzi (2014) e Posavac e Carey (1992) *apud* Cotta (1998), pode-se inferir que a avaliação de políticas públicas não se confunde com um estudo científico. Trata-se de estudo técnico, que não visa contribuir para o desenvolvimento de uma teoria, mas subsidiar tomadas de decisão no âmbito de políticas públicas. É, portanto, uma ferramenta de gestão.

Conforme Worthen *et al.* (2004), as avaliações objetivam determinar o mérito ou o valor de alguma coisa, envolvendo um julgamento por parte do avaliador. A despeito disso, não raro as avaliações não conseguem chegar a um resultado conclusivo. Nem por isso deixam de ter valor.

Entre as potenciais vantagens propiciadas pela avaliação, podemos citar as seguintes:

- *Indução, por meio de sua institucionalização, da melhoria de resultados na política pública (maior economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).* É razoável pensar que, ao saber que determinada política será objeto de avaliação, haverá mais incentivo para a obtenção de melhores resultados. No entanto, esse pode ser um incentivo perverso se a política não dispuser de meios suficientes para a obtenção dos resultados pretendidos. Neste caso, a despeito dos esforços da instituição, os resultados poderão ser pífios;
- *Síntese do conhecimento sobre um problema e oferta de soluções para a política pública ou programa.* Como mencionado anteriormente, a avaliação pode produzir evidências,

compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de políticas públicas;

- *Identificação de pontos fortes ou fracos da política, destacando o que é bom e expondo problemas.* Pode trazer à tona a real situação da política, elevando o grau de legitimidade das políticas bem sucedidas ou dando publicidade, para a sociedade, de problemas que antes eram apenas de conhecimento de um grupo restrito de profissionais ou de especialistas do setor;
- *Desmistificação da sabedoria convencional ou de mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;* e
- *Aprendizado institucional.* Como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo contínuo e interativo (Garcia, 2015). Neste aspecto, “Talvez o maior benefício da avaliação de políticas públicas não seja o resultado direto que ela produz, mas o processo de aprendizado da política que a acompanha¹” (Howlett e Ramesh, 1995).

Não obstante os potenciais benefícios citados, há também alguns riscos. Muitas vezes, em função da inexperiência ou das posições dos avaliadores, seus resultados podem ser equivocados e tendenciosos. Também podem ser irrelevantes, inconclusivos ou inoportunos, especialmente se não considerarem a maturidade da política avaliada e a tempestividade para a tomada de decisão. Consoante Worthen et. al (2004) *apud* Jannuzzi (2013):

Uma “avaliação” mal concebida ou mal executada pode produzir informações que, no melhor dos casos, seriam enganosas e, no pior, absolutamente falsas. (...) Como geralmente têm ar de respeitabilidade, essas avaliações não costumam ser questionadas, e o resultado é que decisões importantes sobre programas e serviços essenciais baseiam-se inadvertidamente em informações falaciosas.

Cabe frisar também que não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação (Jannuzzi, 2014). Pode-se, ao contrário, utilizar diferentes abordagens metodológicas. Na medida em que a avaliação é um instrumento de gestão, o melhor método é aquele que produz informações consistentes, de modo tempestivo. Importam também, na escolha do método, as habilidades do avaliador, a existência ou não de dados, etc. O recomendado é, sempre que possível, utilizar uma perspectiva multidisciplinar de investigação e uma triangulação de métodos, ou seja, a utilização de mais de um método de análise (Jannuzzi, 2014). Quanto à triangulação de métodos, podem ser utilizadas entrevistas com especialistas, revisão bibliográfica e análise estatística de dados, entre outros. Por fim, uma boa avaliação requer, além do entendimento profundo do programa e do contexto que

1 Tradução dos autores.

o envolve, a consideração de seu arranjo institucional e das complexidades que cercam sua implementação.

No que concerne aos tipos de avaliação de políticas públicas, a literatura especializada apresenta várias classificações, dentre as quais destacam-se as seguintes: no tocante à finalidade, avaliações formativas ou somativas; no que tange à posição do avaliador, avaliações internas ou externas; e quanto ao momento em relação à política pública, avaliações *ex-ante* ou *ex-post*.

Quanto à classificação por finalidade, as avaliações **formativas** têm como escopo obter achados que contribuam para o aperfeiçoamento dos programas ou políticas públicas. Visam proporcionar informações que permitam corrigir os rumos do programa, caso ele não esteja sendo formulado ou implementado a contento. Não devem ser realizadas depois de decorrido muito tempo do início da intervenção nem ao seu final pois, na ausência de correção de rumos tempestiva, tempo e recursos poderão ser despendidos de forma ineficiente.

Por sua vez, as avaliações **somativas** visam aferir o mérito do programa, ou seja, fazer um julgamento sobre o seu desempenho, normalmente ocorrendo em uma fase intermediária ou final da política. Neste sentido, elas podem servir de subsídio para respaldar a continuidade da política pública ou programa, com eventual expansão de seu escopo, ou propor a sua redução ou mesmo descontinuidade².

É essencial que as avaliações **somativas** ocorram no momento apropriado. A realização precoce de avaliações somativas, sem que tenha sido dado ao programa o tempo necessário para apresentar resultados, pode levar a conclusões equivocadas. Na etapa de implementação geralmente verifica-se a necessidade de ajustes e há possibilidade de melhorias. O programa vai, portanto, sendo aperfeiçoado no decorrer do tempo. Avaliações precoces podem concluir que um programa com méritos e potencial de sucesso é ineficaz ou ineficiente, chegando mesmo ao ponto de propor a sua descontinuidade. É preciso, pois, evitar avaliações inoportunas que venham a deslegitimar um bom programa que poderia simplesmente ser ajustado para obter melhor desempenho.

Quanto à classificação por posição do avaliador, as avaliações podem ser classificadas como **internas ou externas**. As internas são realizadas pelas próprias equipes responsáveis pelo programa e as externas por avaliadores que não fazem parte da equipe, normalmente de fora da instituição responsável. Ambas têm vantagens e desvantagens. As avaliações internas têm como principal vantagem o fato de os avaliadores disporem de acesso facilitado aos dados e informações que não são públicas sobre o programa – especialmente sobre detalhes ocorridos na etapa de implementação. Como desvantagem, tendem a não ser críticas ao programa. Além disso, o fato de as equipes responsáveis geral-

2 Cabe frisar que, após a criação de um programa, dificilmente ele é descontinuado. Conforme Wu et al (2014), subjacente aos programas, desenvolve-se uma espécie de “economia política”, onde os grupos de interesse agem politicamente para impedir a sua descontinuidade.

mente encontrarem-se absorvidas pelas atividades rotineiras da implementação dificulta o distanciamento requerido para refletir sobre variáveis críticas que influenciam o desempenho do programa.

Por sua vez, as avaliações externas apresentam, como vantagens, o fato de suas equipes normalmente disporem de experiência avaliativa, que permite uma análise comparativa da política e a identificação das variáveis críticas. Contudo, como desvantagens, há o fato de os avaliadores desconhecem o dia-a-dia da implementação e terem dificuldade de acesso a informações e dados que, em alguns casos, só estão disponíveis à equipe executora (registros administrativos não públicos). Apesar do afastamento, não se pode afirmar que as equipes externas de avaliação são totalmente isentas, haja vista que muitas instituições que realizam avaliações têm seus próprios interesses, favoráveis ou desfavoráveis ao programa, o que pode enviesar os resultados do trabalho.

Quanto à classificação segundo o momento de realização, as avaliações podem ser do tipo *ex-ante* (ou prévia) ou *ex-post*. As avaliações *ex-ante* ocorrem antes de a política pública ou programa serem implementados. Objetivam verificar se a intervenção pública está bem concebida ou mesmo se deve ser implementada. Normalmente focam na “teoria do programa” (ver BRASIL, 2018a), ou seja, na maneira como a intervenção está sendo desenhada para atacar um problema.³ Já as avaliações *ex-post* ocorrem no decorrer da implementação ou após o término do programa.

Além dessas tipologias, destaca-se que há várias modalidades ou estratégias de avaliação voltadas a etapas ou dimensões específicas da política pública:

- **Avaliação de desenho:** *analisa a “teoria do programa”, objetivando verificar se este foi bem concebido.* Verifica: i) se o diagnóstico do problema foi bem feito ou se está atualizado; ii) as causas do problema e suas consequências; iii) se as ações necessárias para enfrentar o problema são as mais indicadas; iv) se o arranjo institucional para a implementação foi bem planejado; v) se as metas e objetivos pretendidos são compatíveis com os recursos a serem investidos; vi) se o público-alvo foi bem delimitado etc;
- **Avaliação de implementação (ou de processo):** *avalia a etapa de execução do programa.* Verifica se o programa está sendo implementado, na prática, de acordo com o seu planejamento. Avalia se os executores estão desempenhando a contento o seu papel e se os arranjos institucionais, a partir da experiência prática, foram bem concebidos. Pode observar também se, a partir da entrada em operação do programa, o desenho foi bem elaborado. Além disso, verifica a incidência de fatores que facilitaram ou dificultaram (entraves) o desempenho do programa;
- **Avaliação de resultado:** *pode verificar a eficácia da política pública ou do programa (grau em que se alcançam os objetivos e as metas), a eficiência (a relação entre custos e benefícios) e a efetividade (também pode ser verificada na avaliação de impacto, vista a*

3 Brasil (2018a) traz orientações à elaboração de avaliações *ex-ante* no âmbito do governo federal.

seguir). Trata-se de investigação mais exaustiva sobre os componentes de uma intervenção, abordando não só os resultados, mas também seu desenho e implementação. Isto porque, se o resultado for insatisfatório, será necessário conhecer onde reside o problema para se poder tomar as medidas cabíveis. Para tanto, deve-se conhecer o processo de produção do bem ou serviço, a capacidade operacional do órgão responsável, os insumos necessários e os respectivos valores, o contexto em que se realizou a política, os benefícios potenciais dos produtos ofertados etc;

- **Avaliação de Impacto:** *verifica se o programa produziu os efeitos desejados nas populações atendidas, especialmente resultados de médio e longo prazos, haja vista que os resultados imediatos podem ser observados nas avaliações de resultado.* Pode avaliar também efeitos indiretos do programa no público beneficiário e na sociedade como um todo. Cabe o alerta sobre a dificuldade de verificar se os impactos causados na sociedade foram resultantes do programa observado, haja vista que outros fatores podem ser os responsáveis pelos impactos aferidos. Em geral, são avaliações mais demoradas, custosas e de cunho mais acadêmico;
- **Avaliação de Focalização:** *verifica se o público-alvo foi, de fato, o público beneficiário da política pública.* Caso esses públicos não sejam, em boa medida, coincidentes, pode-se analisar o desenho ou a implementação, visando redesenhar ou redirecionar a política para o público que se pretende atingir. Avaliações de focalização também podem ser úteis para melhor delimitar o público-alvo caso haja necessidade de redução do escopo do programa, de modo que seja preservado o público prioritário da intervenção;
- **Avaliação Econômica – Custo-Benefício e Custo-Efetividade:** *pretende levar em consideração, de um lado, todos os custos da política e, de outro, seus benefícios ou resultados.* Trata-se de avaliação bastante complexa devido à dificuldade de identificar todos os custos, benefícios e resultados da política (inclusive indiretos e de longo prazo). A avaliação da relação custo-benefício consegue expressar em valores (R\$) tanto custos quanto benefícios. Já a avaliação custo-efetividade não transforma em valores os benefícios e resultados da intervenção, utilizando variáveis não monetizadas para medir o efeito. Ambas podem comparar intervenções alternativas e verificar qual é a mais eficiente ou tem maior impacto em relação ao custo. Incentivam a prática de identificar os custos e os benefícios da política – o que é bastante recomendável –, mesmo que haja dificuldades de mensuração.

Feitas essas considerações sobre a avaliação de políticas públicas em termos gerais, passamos agora às questões mais específicas que dizem respeito ao orçamento.

Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária

Alguns autores que analisam a conexão entre avaliação e orçamento – por exemplo, Marc Robinson (2014) – ressaltam a dificuldade de as avaliações retroalimentarem o orçamento. Dois motivos principais são alegados: primeiro, muitas vezes não há demanda por resultados de avaliações por parte dos tomadores de decisões orçamentárias. Segundo, frequentemente as perguntas que orientam as avaliações não são questões diretas e especificamente orçamentárias, mas que buscam aprimorar o desenho ou a implementação dos programas. Daí a necessidade de as avaliações de política pública sob a ótica orçamentária se debruçarem sobre questões que impactam mais diretamente a alocação de recursos – tais como valores associados à política, resultados e eficiência. Consoante Robinson (2014, p. 6):

Infelizmente, o valor potencial da avaliação como ferramenta orçamentária não tem sido realizado na prática. Em parte, isso ocorre porque a avaliação muitas vezes não foi suficientemente adaptada para gerar subsídios à decisão orçamentária. Mas isso também reflete o fato de que em muitos países, os governos não procuraram usar o processo orçamentário para alcançar uma boa priorização de despesas ou para promover o desempenho. Assim, a limitação da utilização da avaliação no orçamento reflete a falta de demanda por tal avaliação pelos tomadores de decisões orçamentárias⁴. (Tradução dos autores.)

O orçamento é uma peça eminentemente política, pois atrás de cada ação ou programa existem grupos de interesse, tais como os beneficiários da política, as instituições e servidores públicos responsáveis por executá-la, políticos e representantes da sociedade civil organizada que atuam no setor, prestadores de serviços, fornecedores, construtoras, bancos etc. Em outras palavras, como anteriormente mencionado, subjacente a cada ação ou programa existe uma espécie de “economia política” (WU et. al, 2014). Dessa maneira, no percurso entre os resultados das avaliações e a retroalimentação do orçamento, há de se passar por esse filtro político. Desse modo, os resultados das avaliações não influenciam imediatamente o orçamento, necessitando que os tomadores de decisão nessa matéria sejam previamente convencidos da conveniência e oportunidade de eventual mudança, o que pode levar certo tempo.

Ademais, o orçamento federal lida com recursos vultosos, cujas políticas públicas financiadas geralmente afetam as vidas de milhões de pessoas. Desse modo, os resultados das avaliações precisam ser corroborados por outros estudos e avaliações, pois a tomada de decisão em matéria tão importante tem que ocorrer de forma bem fundamentada, baseada em resultados de avaliações metodologicamente robustas. Desse modo, não se deve esperar que o resultado de uma única avaliação

4 “Unfortunately, the potential value of evaluation as a budgeting tool has not been realized in practice. In part, this is because evaluation has often not been sufficiently tailored to the needs of budget decision makers. But this also reflects the fact that in many countries, governments have not sought to use the budgeting process to achieve good expenditure prioritization or to promote performance. Thus, limited budget relevant evaluation reflects the lack of demand for such evaluation by budget decision makers.”

influencie imediatamente o orçamento, o que é “saudável”, haja vista que muitas avaliações podem ser metodologicamente frágeis, ou enviesadas ou tendenciosas, produzindo resultados equivocados ou falaciosos. Desta sorte, recomenda-se que os resultados das avaliações, especialmente nas questões mais relevantes, sejam analisados por outros estudos –visando corroborar ou não os resultados – e bastante debatidos em seminários e discutidos com a sociedade.

No que tange às perguntas das avaliações que interessam diretamente ao orçamento, argumentamos que uma boa fonte de inspiração é a metodologia desenvolvida pelo governo canadense no documento *Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs* (TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT, 2013). Esta metodologia encontra-se em estudo no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e poderá nortear algumas avaliações a serem realizadas por essa instituição. No centro dessa metodologia se encontra o conceito de *Value for Money*, que combina as dimensões da **relevância** e do **desempenho** das políticas públicas e programas. A Figura 1 ilustra bem essa metodologia.

Figura 1



Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat (2013). Elaboração e tradução dos autores.

Sobre a referida metodologia de análise do *Value For Money*, vale destacar que, isoladamente, apenas a relevância, ou apenas o desempenho, não são suficientes para orientar a boa alocação de recursos no orçamento. Por exemplo, se se observa apenas a relevância, negligenciando o desempenho, pode-se atender a certas necessidades da sociedade. Todavia, como os recursos podem não ser despendidos segundo bons padrões de desempenho, a tendência é de não haver meios para atender outras necessidades sociais. Por seu turno, se se verifica apenas o desempenho, em detrimento da relevância, pode-se despendar recursos “eficientemente” em políticas públicas que não são tão necessárias à sociedade.

No âmbito da relevância, a primeira questão que surge para a avaliação é se o programa ou ação são direcionados para as questões de maior necessidade da sociedade. Desse modo, se a população apresenta maior necessidade em um setor do que em outro, os recursos devem ser carreados para as políticas mais necessárias para a população. Nesse aspecto, por meio do orçamento, o governo pode mostrar o seu caráter democrático, pois pode-se verificar em que medida a administração está respondendo aos anseios da população, ou seja, alocando recursos em conformidade com as suas necessidades.

Na sequência, cabe verificar se a programação orçamentária está em consonância com as prioridades do governo. Isso é importante, haja vista que os recursos são escassos, devendo ser gastos de forma planejada, de sorte que não falem meios para as políticas públicas definidas como as mais importantes para a administração. Do contrário, pode-se gastar a esmo e de forma pulverizada, sem alinhamento com os objetivos prioritários do governo, podendo faltar recursos para o alcance de tais objetivos.

Ainda no que tange à relevância, em face da divisão de competências entre os entes federados prevista na Constituição de 1988, cada ente deve priorizar as políticas de sua responsabilidade. Do contrário, uma política pode receber a atenção de mais de uma esfera de governo, ao passo que outras podem ficar desassistidas. Além disso, deve ser verificado se a intervenção em análise constitui mesmo responsabilidade do governo, ou se cabe deixar ao mercado a provisão dos respectivos bens ou serviços.

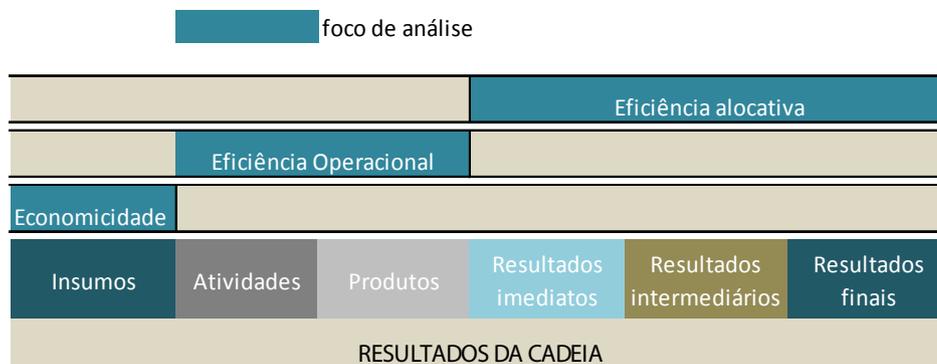
No que concerne ao desempenho, primeiro é necessário verificar os resultados e impactos da política na sociedade, ou seja, a sua efetividade. Desse modo, recomenda-se privilegiar as políticas que produzem maior resultado e impacto. Além disso, também no tocante ao desempenho, podemos acrescentar a ótica da eficácia, embora esta não tenha sido mencionada explicitamente na esquematização baseada na perspectiva canadense apresentada na Figura 1. A aferição da eficácia observa se os bens e serviços previstos no orçamento (metas físicas) foram entregues de fato, conforme o previsto. Aqui, novamente, cabe privilegiar as políticas que apresentam a maior probabilidade de efetuar as entregas, pois de nada adianta dotar de recursos uma política se ela não entrega o que realmente importa para a sociedade: a meta física, os bens e serviços.

No entanto, apurações apenas de efetividade e eficácia também não são suficientes para uma análise orçamentária das políticas públicas. Há também de se levar em conta os valores associados às políticas, dada a escassez de recursos. Isto porque se uma política for efetiva e eficaz, mas for muito custosa, restarão menos recursos para atender as demais políticas públicas. Em outras palavras, eficiência e economia (o que doravante chamaremos de economicidade) também são critérios fundamentais para análises orçamentárias.

Tendo isso em vista, na perspectiva do Tesouro canadense, a eficiência alocativa foca na relação entre **recursos** e **resultados**, enquanto que a eficiência operacional centra sua análise na relação entre

recursos e produtos. Por sua vez, a economicidade foca na redução do **custo dos insumos** mantendo o padrão de qualidade.

Figura 2 - Esquemática: eficiência alocativa, eficiência operacional e economicidade



Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat. Figura adaptada e traduzida pelos autores, que também deverá constar do guia de avaliação *ex-post* de políticas públicas do governo federal, o qual se encontra em elaboração (em novembro de 2018).

Conforme a perspectiva do governo canadense, a análise da eficiência alocativa busca responder se os recursos utilizados *vis-à-vis* os resultados obtidos são razoáveis. A análise da eficiência alocativa também visa a comparar a relação custo-efetividade das alternativas de intervenção que possuem o mesmo objetivo. Pode-se comparar a relação custo-efetividade: i) de programas (ou ações) distintos que têm objetivos semelhantes; ou ii) de produtos diferentes entregues pelo mesmo programa (ação), produtos esses que podem ter relações custo-efetividade distintas. Nesse aspecto, é comum a ocorrência de ações do tipo “guarda-chuva” no orçamento, as quais, na prática, podem entregar diferentes tipos de produto, embora no regulamento vigente a ação deva ter apenas um produto associado (BRASIL, 2018 b). Aqui, a maior eficiência alocativa seria alcançada quando se ofertasse os tipos de produto com a melhor relação custo-efetividade de acordo com cada situação (há de se considerar cada contexto).

Tomemos alguns exemplos. No caso de programas distintos com objetivos semelhantes, para escoar melhor a produção em certa região, pode-se privilegiar com recursos o programa referente ao modal rodoviário ou o programa afeto ao modal ferroviário. Qual tipo de intervenção possui a melhor relação custo-efetividade nessa situação, tendo em vista o problema que se busca solucionar? O modal rodoviário ou o ferroviário? Esta é a pergunta que orienta a avaliação da eficiência alocativa.

Já no caso de uma ação orçamentária que oferta diferentes tipos de produto, por meio da ação 10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água (prevista na Lei Orçamentária Anual – 2018), o governo federal apoia iniciativas que promovem o acesso ao abastecimento de água potável. São vários os tipos de empreendimentos (aqui traduzidos em pro-

duto) que podem ser entregues mediante essa ação⁵. O governo pode ter a diretriz, por exemplo, de destinar mais recursos para projetos voltados à redução das perdas de água, e menos para novas captações. Qual dessas duas diretrizes apresenta a melhor relação custo-efetividade? Essa é a pergunta que visa apurar a eficiência alocativa levando-se em conta os produtos da ação.

Desde já, pode-se inferir que para se alcançar uma boa eficiência alocativa no orçamento é mister conhecer com razoável grau de profundidade a política pública em tela. Do contrário, não há como se identificar qual intervenção possui a melhor relação custo-efetividade, dentro de cada contexto. Daí a necessidade de o Analista de Planejamento e Orçamento reunir conhecimento sobre a política pública que acompanha, de modo a poder dialogar de maneira fundamentada com os especialistas temáticos. Nesse aspecto, a realização contínua de avaliações se reveste de estratégia de capacitação, favorecendo o aprendizado do analista e o seu acúmulo de conhecimento sobre determinada política pública.

Antes de passarmos à eficiência operacional, cabe distinguir **produtos** de **resultados**, distinção que nem sempre é clara. Produto é o que o governo entrega para a sociedade; só depende da atividade da administração pública. Já os resultados dependem de como a população irá reagir ao produto ofertado; não está no âmbito de influência apenas da administração pública. Por exemplo, o governo pode entregar uma quadra poliesportiva (produto). Contudo, o resultado almejado, a prática desportiva, o lazer, a melhoria da saúde etc, dependerá da intensidade de utilização desse equipamento. Outro exemplo: uma campanha de vacinação. O governo pode ofertar a vacinação (produto), mas o resultado da campanha dependerá da adesão da população a essa iniciativa.

Por sua vez, a análise da eficiência operacional busca responder em que medida os insumos são otimizados na sua transformação em produtos. O foco aqui é a maior produtividade na transformação dos insumos em produtos, do tipo “fazer mais com menos”. Importa saber como os insumos são combinados e transformados em produtos. Para a aferição da eficiência operacional, pode-se: i) utilizar *benchmarking*, comparando o custo unitário do programa com alguma referência conhecida ou melhores práticas; ii) comparar o custo unitário planejado com o custo unitário efetivamente realizado (havendo discrepância significativa, deve-se verificar o ocorrido); iii) mapear os processos de implementação do programa para verificar se existe algum ponto crítico ou gargalo que desfavoreça a eficiência; iv) análise participativa, quando se reúnem atores-chave da política com o fim de verificar se existem pontos de ineficiência que estejam gastando desnecessariamente ou comprometendo o atingimento das metas; v) outros métodos de aferição.

Por fim, a análise da economicidade visa a aferir se os gastos com insumos são minimizados. A economia de recursos é o fator chave. A economicidade é alcançada quando os recursos utilizados se aproximam do montante mínimo necessário para atingir os resultados esperados. Para a aferição

5 Importante ressaltar que diferentes produtos na ação orçamentária podem ser encontrados por meio do desdobramento desta em planos orçamentários (produtos intermediários), conforme previsto no MTO-2019 (BRASIL, 2018b).

da economicidade, pode-se utilizar métodos semelhantes aos descritos acima para a verificação da eficiência operacional.

Diante do exposto até aqui, nossa proposta é de que as avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária estabeleçam como objeto privilegiado de análise **a relevância** da política e a **eficiência alocativa**. Todavia, não se deve perder de vista também outras dimensões, como eficiência operacional e economicidade, até mesmo porque cada política pública demanda um tipo de avaliação, de maneira que a eficiência operacional ou a economicidade podem ser o que realmente interessa em determinadas situações.

Nesse sentido, em vez de avaliações abrangentes que tenham como base a citada metodologia do *Value For Money*, pode ser que certas políticas demandem apenas respostas de questões específicas. Neste caso, uma avaliação de políticas públicas com enfoque orçamentário poderia ter como objeto de análise apenas uma pergunta específica. Diante disso, elencamos no Quadro I exemplos de questões – um rol não exaustivo – que podem orientar avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária⁶.

Cabe esclarecer que há perguntas que fazem mais sentido para determinada avaliação e podem fazer pouco sentido para outras avaliações. Dessa maneira, o avaliador deverá identificar qual(quais) pergunta(s) é(são) importante(s) para a sua avaliação e desconsiderar as demais. Em outras palavras, o Quadro I **não é um “check list”**, de modo que o avaliador deverá se debruçar apenas sobre a(s) pergunta(s) importante(s) para a sua análise.

6 Este quadro também deverá constar do guia de avaliações *ex-post* de políticas públicas que se encontra em elaboração pelo governo federal (em novembro de 2018).

Quadro I. Algumas perguntas focadas na avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária

1. A alocação de recursos no orçamento respeita as prioridades da sociedade e do Governo?
2. Qual programa é mais efetivo, eficaz ou eficiente?
3. O benefício/impacto do programa supera o seu custo?
4. Qual a justificativa para a intervenção do governo federal? Trata-se de falha de mercado, ou de questão redistributiva, ou outro motivo que justifique a oferta da política pública pelo governo federal?
5. A política pública é realizada a valores razoáveis (economicidade)?
6. Existe alternativa de intervenção menos custosa para o governo? (inclusive considerar mudança comportamental).
7. O governo dispõe de recursos para financiar a política pública ao longo do tempo (capacidade fiscal plurianual)?
8. A política pública ou programa, ainda que não tenha bom desempenho, podem ser ajustados, de sorte a fornecer melhores resultados?
9. Há políticas públicas com sobreposições em termos de problemas e objetivos?
10. Os valores previstos inicialmente se mantiveram no momento da implementação do programa?
11. É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?
12. Há espaço para a redução do orçamento sem alterar ou infringir a legislação vigente?
13. A política pública é bem focalizada? Atinge seu público-alvo?
14. Maior focalização poderia ser uma forma de economia de recursos?
15. Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?
16. São consideradas formas de reduzir o impacto no orçamento utilizando financiamento extraorçamentário ou a implementação do programa em parceria com outros atores?
17. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?
18. No caso de projetos, os valores de manutenção e operação após a conclusão da obra foram considerados?
19. Nos projetos de investimento, é possível escalonar as entregas através dos exercícios financeiros sem perder a funcionalidade do objeto?
20. Os resultados apresentados variam conforme diferentes níveis de orçamento (“elasticidade orçamentária”)?
21. O desempenho da política é afetado por aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira, como a regularidade do fluxo de recursos e contingenciamentos?
22. As liberações orçamentárias estão condicionadas ao atingimento de parâmetros de desempenho?

Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, gostaríamos de destacar que cada ação, programa ou política pública não pode ser avaliada como se fosse uma “ilha” isolada de um todo. Tomemos inicialmente o caso da ação orçamentária. Sua relevância deve ser enxergada a partir da sua contribuição para o programa como um todo. Exemplificando: a política de agricultura familiar é composta por ações de crédito agrícola, assistência técnica e extensão rural, comercialização, infraestrutura para escoamento da produção, seguro rural etc. A ausência de um desses componentes pode comprometer o sucesso de toda a política de agricultura familiar. Outro exemplo: o programa ou a política pública de saneamento tem de ser avaliada levando-se em conta também o seu impacto na saúde da população. Da mesma forma, a política de educação em tempo integral não pode ser analisada somente a partir de seus resultados estritamente educacionais, na medida em que contribui também para a saúde dos estudantes (prática desportiva, alimentação no contraturno etc), para a inserção das mães no mercado de trabalho, produzindo também outros benefícios. Poderiam ser dados outros inúmeros exemplos.

Nesse mesmo sentido da necessidade de um olhar global da política pública, em contraposição a uma análise que a isole de um todo, avaliações sob a ótica orçamentária devem levar em consideração os impactos cruzados de determinada despesa nas rubricas relativas a outras áreas de atuação governamental. Por exemplo, despesas que incentivem a prática desportiva ou que forneçam medicamentos para hipertensão tendem a reduzir dispêndios futuros com internação hospitalar, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Do mesmo modo, despesas com educação superior ou ciência e tecnologia tendem a elevar a renda futura da população, o que poderá elevar a receita tributária. Em suma, há de se ter um olhar contextualizado quando da realização de avaliações de políticas públicas.

Considerações finais

Este artigo defendeu a proposição de que um dos requisitos para que as avaliações de políticas públicas retroalimentem o orçamento é a especificidade das questões que os estudos visam responder. Nesse sentido, devem ser eleitas perguntas que influenciam diretamente a elaboração do orçamento, tais como sobre a relevância da política, seu desempenho, custos, entre outras questões que orientam a alocação de recursos.

O artigo também considerou que a metodologia de apuração do *Value For Money* nos moldes desenvolvidos pelo Tesouro canadense é uma referência apropriada para orientar avaliações abrangentes de políticas públicas sob a ótica orçamentária. Ao conjugar relevância e desempenho, tal metodologia nos pareceu abarcar critérios essenciais para balizar julgamentos de valor sobre a política pública, subsidiando assim a melhor alocação de recursos. Não obstante, é possível que determinada avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária não exija uma análise tão abrangente, mas apenas respostas para algumas perguntas específicas ou mesmo para uma única questão orçamentária.

Por fim, o artigo sustentou a necessidade de que, para melhorar a eficiência alocativa dos recursos no orçamento, é imprescindível o conhecimento da política pública por parte dos técnicos e dos tomadores de decisão. Do contrário, não há como se identificar qual a intervenção mais necessária para a população ou a que apresenta a melhor relação custo-efetividade (levando-se em consideração o contexto que envolve cada política).

Referências

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Casa Civil da Presidência da República e IPEA, Brasília, 2018 a.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2019**. Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto.pdf>

COTTA, Tereza. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público** / ENAP, ano 49, nº 2, 1998.

GARCIA, Ronaldo. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO JR. José Celso e CUNHA, Alexandre. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. IPEA, 2015.

HOWLETT, M. e RAMESH, M. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press. 1995.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores, Painéis de Monitoramento e Pesquisas de Avaliação como instrumentos para aprimoramento de programas e projetos sociais**. Apresentação de Power Point, 2013. Disponível em: <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/PPT%20Paulo%20Jannuzzi.pdf>

_____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

ROBINSON, Marc. *Connecting Evaluation and Budgeting*. ECD Working Paper Series No. 30. Independent Evaluation Group – IEG. World Bank/IFC/MIGA. 2014.

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT. *Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs*. Centre of Excellence for Evaluation, Expenditure Management Sector, 2013.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; e FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. ENAP. Brasília, 2014.

Bases de Dados Governamentais: Um guia para além da intuição



Government Databases: A guide beyond intuition

Denise Herminio Gontijo do Nascimento <denise.nascimento@planejamento.gov.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Marcelo Augusto Prudente Lima <marcelo.prudente@planejamento.gov.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 09-nov-18 **Aceito** 12-nov-18

Resumo O objetivo deste documento é apresentar de forma simples as principais bases de dados do governo federal, encurtando a distância do analista à obtenção de informações relevantes para produzir evidências sobre políticas públicas a fim de promover subsídios para melhor alocação dos recursos, reduzindo a margem de intuição presente nesse processo. Considerando que, atualmente, o governo federal possui vasta quantidade de informações distribuídas em inúmeros sítios, com distintos graus de granularidade e, algumas vezes, de difícil acesso, o presente trabalho tem o intuito de configurar mapa para navegar entre as bases do governo.

Palavras-chave bases de dados; políticas públicas; governo federal.

Abstract *The purpose of this document is to present the main databases of the federal government in a simple way, shortening the distance of the analyst to obtaining relevant information to produce evidence on public policies in order to promote subsidies for better allocation of resources, reducing the margin of intuition present in this process. Considering that, currently, the federal government has a vast amount of information distributed in numerous sites, with different degrees*

of granularity and sometimes difficult to access, the present work intends to configure a map to navigate between the bases of the government.

Keywords *databases; public policy; federal government.*

Introdução

No recente contexto de restrição fiscal e de modernização do estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas no governo federal ganhou novo fôlego. A publicação dos guias de análise *ex-ante* (2018) e *ex-post* (em elaboração) de avaliação de políticas públicas explicitam o esforço coordenado dos órgãos centrais do governo federal nesse sentido. São publicações essenciais não apenas para aprofundar a *accountability* legal, fiscal, de eficiência e impacto sobre intervenções públicas do governo federal, mas também para aperfeiçoar as políticas exitosas em curso.

Se essas publicações têm o mérito de apresentar relevantes aspectos práticos e metodológicos ao processo avaliativo conduzido nas instituições públicas, falta a elas um elemento aparentemente trivial, porém, crucial para o bom fluxo de trabalho. A busca por dados no governo pode ser muitas vezes uma saga tortuosa e demorada sobretudo quando a avaliação recai sobre temas alheios às equipes avaliadoras. Isso pode atrasar a necessária tempestividade dos processos avaliativos. Afinal, o avaliador deve dedicar a maior parte do seu tempo em delimitar e analisar as políticas, não coletando dados.

Este artigo soma-se a esse esforço a partir de uma perspectiva aplicada e pouco explorada: apresentar de forma simples as principais bases de dados do governo federal, encurtando a distância do analista à obtenção de informações relevantes para produzir evidências sobre políticas públicas. Nesse sentido, houve explícita preocupação em levantar não apenas as bases de dados já tabuladas, mas também os microdados disponibilizados.

A fim de promover subsídios para melhor alocação dos recursos públicos, reduzindo a margem de intuição presente nesse processo, e considerando que, atualmente, o governo federal possui vasta quantidade de informações distribuídas em inúmeros sítios, com distintos graus de granularidade e, algumas vezes, de difícil acesso, o presente trabalho tem o intuito de configurar mapa para navegar entre as bases do governo.

Assim, o trabalho apresenta as principais fontes de dados do governo federal, bem como fontes internacionais, relevantes para análises comparativas.

Bases de Dados Governamentais

Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (IBGE)

Sem dúvida, o IBGE é uma das maiores fontes de dados sobre o Brasil. Sob o ponto de vista temático, agrega estatísticas sociais (população, trabalho, educação, rendimento, entre outros), econômicas (agricultura, comércio, serviços, contas nacionais, preços e custos, entre outros) e multidomínio (desigualdade, empreendedorismo, gênero, entre outros). Além disso, apresenta informações sobre a organização do território, informações ambientais, imagens do território, cartas e mapas.

Diante da grande quantidade de informações disponíveis, nem sempre é fácil acessar as estatísticas do IBGE. Recentemente, os sítios do instituto sofreram mudanças positivas, facilitando a localização de informações.

Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA

O SIDRA é um banco de tabelas que permite um rápido acesso a informações já tabuladas das diversas pesquisas realizadas pelo IBGE. Permite consultar informações dos indicadores econômicos conjunturais (como os de trabalho e rendimento, inflação, indústria, comércio, serviços, agropecuária e o PIB) e suas séries históricas. Também dá acesso aos resultados de quase todas as pesquisas estruturais do IBGE, inclusive ao Censo Demográfico, à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), à Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), às pesquisas econômicas anuais, entre outras. São mais de 5.200 tabelas provenientes de 55 pesquisas (conjunturais, estruturais e Censos, entre ativas e extintas), com 850 bilhões de valores disponíveis para consulta. É a forma mais fácil de se obter dados já tabulados para o país, regiões, estados e municípios (a abrangência territorial varia de pesquisa para pesquisa).

Acesse o SIDRA

<https://sidra.ibge.gov.br/home/>

Como obter microdados?

Pelo próprio site da pesquisa

No menu da esquerda aparece um link “Microdados”. Por exemplo, no site da [PNAD Contínua](#) ou do [Censo](#).

Pelo FTP (File Transfer Protocol):

Essa é a maneira mais fácil e direta de baixar os dados. O IBGE disponibiliza dois FTPs, um para dados, outro para mapas.

FTP para dados:

Nesse FTP (<ftp://ftp.ibge.gov.br/>) é possível encontrar todos arquivos disponibilizados pelo IBGE para download. Eles estão bem organizados, separados por pasta. Por exemplo: para baixar os dados do Censo 2010, basta entrar na pasta Censos e em seguida em Censo_Demografico_2010.

FTP para mapas: Nesse segundo FTP (<ftp://geofp.ibge.gov.br/>) é possível baixar os mapas e malhas digitais (shapefiles) criados pelo IBGE. De maneira similar ao FTP de dados, ele está bem organizado.

Microdados do IBGE

No entanto, para conhecer de forma sólida as políticas públicas, com suas implicações orçamentárias e distributivas, recomenda-se acessar os microdados e os agregados por setores censitários produzidos pelo IBGE.

Os microdados são a menor desagregação de dados em uma pesquisa e possibilitam aos usuários com conhecimento de linguagens de programação ou softwares de cálculo criar suas próprias tabulações para esclarecer os problemas de análise. Nas pesquisas domiciliares do IBGE (PNAD Contínua, entre outras), os dados são apresentados em microdados e representam as respostas caso a caso (pessoa ou residência) da pesquisa em questão. No caso dos censo, os dados são disponibilizados de forma agregada por setor censitário¹, menores unidades territoriais estabelecidas pelo IBGE para fins de coleta do Censo. Assim, é possível observar dados (de pessoas ou residência) com uma determinada característica, por setor censitário.

1 O setor censitário é a unidade territorial **estabelecida para fins** de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador. Assim sendo, cada recenseador procederá à coleta de informações tendo como meta a cobertura do setor censitário que lhe é designado. No censo de 2010, o País foi dividido em 314 mil setores censitários.

Mapas

Além de informações sociais, o IBGE dá acesso a um excelente portal de mapas com o qual se pode ter acesso a atlas, cartas e mapas, imagens do território, informações ambientais (biodiversidade, climatologia, vegetação, entre outros), organização do território e produtos educacionais (mapas diversos). Além, claro, da disponibilidade dessas informações em diversos formatos: *shapefile*, *pdf*, *tif*, *gif*, *jpg*, entre outros.

<https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>

Pnad Contínua

Considerando a impossibilidade de investigar continuamente todos os temas de interesse, a Pnad Contínua foi estruturada para ter uma pesquisa básica, pesquisas suplementares e pesquisas especiais. A pesquisa básica investiga, de forma contínua, os temas definidos como de maior importância para medir e acompanhar o nível socioeconômico da população: habitação e mão-de-obra, além de características demográficas e educacionais. As pesquisas suplementares aprofundam os temas permanentes e investigam outros assuntos de interesse que se interliguem com os da pesquisa básica. As pesquisas especiais abordam assuntos de maior complexidade, que exigem tratamento à parte da pesquisa básica, podendo até requerer um esquema de amostragem distinto.

As principais características investigadas pela pesquisa básica são relacionadas no Quadro abaixo.

Características	Variáveis
Demográficas e sociais	Sexo, cor, condição na unidade domiciliar, posição na família e no domicílio, número na família e data de nascimento dos moradores.
Educacionais	Alfabetização, escolaridade (série e grau frequentados) e nível de instrução das pessoas que não são estudantes (última série concluída e grau correspondente).
Mão-de-obra	Para as pessoas de 14 anos de idade ou mais: condição de atividade. Para as pessoas ocupadas: ocupação, atividade e posição na ocupação no trabalho principal, horas normalmente trabalhadas por semana no trabalho principal e nos outros trabalhos, e se é contribuinte de instituto de previdência pelo trabalho. Para as pessoas desocupadas: tempo de procura de trabalho, ocupação, atividade, posição na ocupação e motivo da saída, se recebeu fundo de garantia, e tempo de permanência em relação ao último trabalho remunerado;
Rendimento	Rendimento mensal normalmente recebido do trabalho principal e dos outros trabalhos, aposentadoria, pensão, abono de permanência, aluguel e outros rendimentos;
Habitação	Espécie de domicílio. Para os domicílios particulares permanentes: tipo, estrutura, abastecimento de água, esgotamento sanitário, uso de instalação sanitária, destino do lixo, iluminação elétrica, número de cômodos, condição de ocupação, aluguel ou prestação mensal, filtro de água, fogão, geladeira, rádio e televisão.

Fonte: Fundação IBGE. Para Compreender a Pnad, 1991.

Iniciada em 2012, a pesquisa divulga informações conjunturais (mensais e trimestrais) e estruturais (anuais e variáveis). As informações conjunturais de periodicidade mensal abarcam um conjunto

restrito de indicadores relacionados à força de trabalho e somente para o nível geográfico de Brasil (trimestres móveis).

Por sua vez, as de periodicidade trimestral contemplam indicadores relacionados à força de trabalho (trimestres convencionais) para todos os níveis de divulgação da pesquisa: Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas, Região Integrada de Desenvolvimento e Capitais.

Já as informações estruturais de periodicidade anual correspondem aos demais temas permanentes suplementares da pesquisa e indicadores complementares relacionados à força de trabalho, enquanto as de periodicidade variável decorrem da investigação de outros temas ou tópicos dos temas permanentes a serem pesquisados com maior periodicidade ou ocasionalmente para os mesmos níveis de divulgação da pesquisa trimestral.

Abaixo, são apresentados os temas recorrentes das pesquisas suplementares e anuais.

Temas e tópicos suplementares pesquisados em trimestres específicos do ano:

- Educação (2º trimestre);
- Acesso à televisão e à Internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal (4º trimestre).

Temas e tópicos pesquisados ao longo do ano em determinada visita (pesquisa anual):

- Habitação (1ª visita);
- Características gerais dos moradores (1ª visita);
- Informações adicionais da força de trabalho (1ª visita);
- Outras formas de trabalho (afazeres domésticos, cuidados de pessoas, produção para o próprio consumo e trabalho voluntário) (5ª visita);
- Trabalho de crianças e adolescentes (5ª visita); e
- Rendimentos de outras fontes (1ª e 5ª visitas).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA)

O Instituto tem por finalidade realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos. Ele dá apoio técnico e institucional ao Estado brasileiro na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

Possui dados tratados de temas: econômicos, financeiros, geográficos e sociais. Além de links úteis de outras fontes de dados nacionais e internacionais.

<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

Ministério do Trabalho E Emprego (MTE)

Se o interesse de análise for a movimentação e situação do mercado formal de emprego, tanto do ponto de vista do trabalhador quanto do empregador, uma fonte importante de dados é o MTE. Duas grandes bases de dados administrativos estão disponíveis e se diferenciam nos termos da tabela abaixo:

RAIS (Relação Anual de Informações Sociais)	CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados)
Levantamento anual	Levantamento mensal
Todos os empregados do ano-base em 31/12 e movimentação dos admitidos e desligados mês a mês	Apenas a movimentação: admitidos e desligados (empregados no primeiro dia do mês + admitidos - desligados = empregados no último dia do mês)
Qualquer tipo de empregado: estatutários, celetistas, temporários, avulsos	Apenas empregados celetistas
Rais Negativa - não apresenta empregados no ano-base, de forma que só existe informação sobre o estabelecimento	Só há obrigatoriedade da declaração quando existe movimentação
Informação útil para estudos estruturais do mercado de trabalho	Informação própria para a análise de conjuntura do mercado de trabalho formal

Fonte: Ministério da Educação.

Site: <http://portal.mec.gov.br/pnla/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/12526-informacoes-gerais-sobre-a-pnad-objetivos-da-rais-e-do-caged> (acesso em 05/07/2018)

Acesso às tabelas da RAIS e do CAGED

No BI do Ministério do Trabalho é possível tabular algumas informações da RAIS e do CAGED.

- <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>.

Para isso, é necessário efetuar o login no serviço:

- Login: basico;
- Senha: 12345678

Microdados da RAIS e do CAGED

Caso haja interesse em analisar as bases de dados para efetuar tabulações próprias, é possível acessar o FTP do Ministério do Trabalho (<ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/>). Assim como os dados do IBGE, eles estão bem organizados e é fácil encontrar o arquivo desejado. Apesar de estarem com a extensão *.txt*, os arquivos estão formatados como CSV Brasileiro (',' para separador decimal e ';' para separador de campo).

O MTE criou um grupo de email para que usuários do BI e/ou microdados consigam sanar suas dúvidas. Há também os microdados identificados (com informações pessoais sobre os trabalhadores), mas esse banco é de acesso restrito, o qual pode ser solicitado ao MTE.

Dados da educação

Para os interessados em analisar as políticas educacionais, há uma vasta quantidade de informações com alta granularidade. Além da Pnad, já mencionada acima, existem as seguintes fontes de dados educacionais:

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Outra fonte de dados relevante do governo federal é o INEP, que disponibiliza dados sobre a educação no país tanto na educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e técnico) quanto na educação superior. A gama de informações é bastante variada: trata de avaliações nacionais da educação (Prova Brasil, ENEM, ENADE, etc.) e informações sobre os estudantes, as instituições de ensino e os docentes (**Censo Escolar e Censo da Educação Superior**).

O **Censo Escolar** é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Ele traz informações sobre estudantes, professores, escolas etc. Abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional:

- Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio);
- Educação especial – modalidade substitutiva;
- Educação de Jovens e Adultos (EJA);
- Educação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional).

A compreensão da situação educacional ocorre por intermédio de um conjunto amplo de indicadores que possibilitam monitorar o desenvolvimento da educação brasileira, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), as taxas de rendimento e de fluxo escolar, a distorção idade-série, entre outros, que servem de referência para as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), que podem ser acompanhadas no Observatório do PNE. Todos esses indicadores são calculados com base nos dados do Censo Escolar. Além disso, as matrículas e dados escolares coletados servem de base para o repasse de recursos do governo federal e para o planejamento e divulgação de dados das avaliações realizadas pelo Inep.

O **Censo da Educação Superior**, realizado anualmente pelo Inep, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as instituições de educação superior (IES) que ofertam cursos de graduação e sequencias de formação específica, além de seus alunos e docentes. Essa coleta tem como objetivo de oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor. Reúne informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes e informações sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

As estatísticas educacionais produzidas oferecem aos usuários informações sobre ingressos, matrículas, concluintes, vagas, dados de financiamento estudantil, recursos de tecnologia assistiva disponíveis às pessoas com deficiência, entre outros.

Assim como os órgãos anteriormente mencionados, o INEP divulga alguns indicadores já calculados e também os microdados (onde se incluem os censos citados acima) e FTP.

Apesar de contar com sistema de *Business Intelligence* para tabular informações do Censo do Ensino Superior e do Censo Escolar, esse sistema tem se apresentado inacessível parte do tempo. De qualquer forma, o Instituto **divulga alguns indicadores já calculados** úteis para algumas pesquisas. Ainda, produz algumas **sinopses estatísticas sobre a educação básica, educação superior e Enade**.

Apesar disso, indica-se a utilização de softwares estatísticos específicos para a análise dos microdados disponibilizados pelo INEP. Afinal, são informações consistentes, com bons dicionários de dados e periodicidade anual.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O FNDE tem um importante conjunto de dados abertos que se relacionam diretamente a fontes de financiamento do governo federal. É o caso dos dados sobre o Financiamento Estudantil (FIES), que agregam todos os beneficiários do programa por sexo, raça, idade, curso, tipo de financiamento do FIES, entre outras informações.

Também constam entre as bases do FNDE os dados sobre os repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por município e escola. Ainda, estão disponíveis informações sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como informações sobre os repasses do FUNDEB, a exemplo do valor do repasse, quantidade de alunos e ente governamental.

Por fim, não deve ser negligenciada a importância dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

<ftp://ftp2.fnde.gov.br/dadosabertos/>

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Outra fonte de informações sobre a Educação é disponibilizada na **plataforma de dados abertos CAPES**, que relaciona informações diversas sobre a pós-graduação brasileira. Por exemplo, é possível identificar os docentes e discentes da pós-graduação, o pagamento realizado de bolsas, as teses defendidas, entre outras informações. De modo complementar, há a **plataforma geocapes**, que congrega essas informações geograficamente.

Dados da saúde

Assim como a Educação, a Saúde é prolífica na produção de microdados. O Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) administra informações de saúde (indicadores de saúde, assistência à saúde, informações epidemiológicas e de morbidade, informações sobre a rede de assistência à saúde, estatísticas vitais, informações demográficas e socioeconômicas) e informações financeiras (referentes aos recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos aos municípios, aos créditos aos prestadores de serviços de saúde, aos orçamentos públicos de saúde declarados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios).

Essas informações são coletadas pelos diversos sistemas administrados pelo DATASUS e os dados estão disponibilizados de forma agregada, por meio do **TABNET**, ou na forma de microdados. É impor-

tante compreender a composição e estrutura das fontes de dados, pois podem auxiliar de maneira decisiva o entendimento do financiamento da saúde no país.

Como acessar os dados do SIHSUS?

No TABNET

Produção Hospitalar

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0202&id=11633>

Morbidade Hospitalar

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0203&id=6926>

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=25>

Sistema de informações Hospitalares do SUS (SIHSUS)

Registra todos os atendimentos provenientes de internações hospitalares que foram financiadas pelo SUS, e a partir deste processamento, gera relatórios para que os gestores possam fazer os pagamentos dos estabelecimentos de saúde.

Além disso, o nível Federal recebe mensalmente uma base de dados de todas as internações autorizadas (aprovadas ou não para pagamento) para que possam ser repassados às Secretarias de Saúde os valores de Produção de Média e Alta complexidade, além dos valores da Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade (CNRAC), do Fundo de Ações Estratégicas e Compensações (FAEC) e de Hospitais Universitários, em suas variadas formas de contrato de gestão.

Como acessar os dados do SIASUS?

No TABNET

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0202&id=19122>

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=22&pad=31655>

Pelo FTP

- ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/SIASUS/200801_

Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIASUS)

O SIASUS recebe a transcrição de produção nos documentos Boletim de Produção Ambulatorial (BPA) e Autorização de Procedimento de Alta Complexidade (APAC), faz consolidação, valida o pagamento contra parâmetros orçamentários estipulados pelo próprio gestor de saúde, antes de aprovar o pagamento – para isto utiliza-se do sistema Ficha de Programação Orçamentária (FPO). Mensalmente os gestores, além de gerar os valores devidos a sua rede de estabelecimentos, enviam ao DATASUS-RJ uma base de dados contendo a totalidade dos procedimentos realizados em sua gestão. Também mensalmente o DATASUS – RJ gera arquivos para tabulação contendo estes atendimentos. Complementando as informações do sistema SIHSUS, fornece ao SAS/DRAC os valores do Teto de Financiamento a serem repassados para os gestores.

Sistema de informações de Mortalidade (SIM)

Como acessar os dados do SIM?

No TABNET

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=26&pad=31655>
- <ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/SIM/>

O Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) foi criado pelo DATASUS para a obtenção regular de dados sobre mortalidade no país. A partir da criação do SIM foi possível a captação de dados sobre mortalidade, de forma abrangente, para subsidiar as diversas esferas de gestão na saúde pública. **Com base nessas informações é possível realizar análises de situação, planejamento e avaliação das ações e programas na área.**

Como acessar os dados do CIHA?

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=26&pad=31655>
- ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/CIHA/201101_/Dados/

Sistema de Comunicação de Informação Hospitalar e Ambulatorial (CIHA)

A Comunicação de Internação Hospitalar e Ambulatorial é um sistema de informações em saúde, utilizado pelo Ministério da Saúde e pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, para acompanhar e monitorar as internações em todas as unidades hospitalares do país, públicas e privadas, integrantes ou não do SUS. É um sistema de grande relevância para a sistematização de planos de cuidado em saúde. Fornece dados sobre rede assistencial (Planos de Saúde), epidemiologia da população e práticas clínicas; e permite o monitoramento da rede assistencial informada pelas Operadoras de Plano de Saúde. Na prática, compila informações próximas àquelas disponíveis no SIHSUS.

Sistema de informação de Nascidos Vivos (SINASC)

Como acessar os dados do SINASC?

No TABNET

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6936&VObj=ht tp://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinasc/cnv/nv>

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=28&p ad=31655>
- <ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/SINASC/>

O Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) visa reunir informações epidemiológicas referentes aos nascimentos informados em todo território nacional.

Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pré-Natal, Parto, Puerpério e Criança (SISPRENATAL)

O SisPreNatal é um software desenvolvido para acompanhamento adequado das gestantes inseridas no Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHPN), do Sistema Único de Saúde. Apresenta o elenco mínimo de procedimentos para uma assistência pré-natal adequada, ampliando esforços no sentido de reduzir as altas taxas de morbi-mortalidade materna, perinatal e neonatal.

Como acessar os dados do SISPRENATAL?

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901>
- <ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/SISPRENATAL/>

Fornecer informações fundamentais para planejamento, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas, através do Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento; melhora o acesso, cobertura e qualidade do acompanhamento pré-natal; permite o repasse do incentivo financeiro aos municípios.

Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES visa ser a base para operacionalizar os Sistemas de Informações em Saúde, sendo estes imprescindíveis a um gerenciamento eficaz e eficiente do SUS.

Visa automatizar todo o processo de coleta de dados feita nos estados e municípios sobre a capacidade física instalada, os serviços disponíveis e profissionais vinculados aos estabelecimentos de saúde, equipes de saúde da família, subsidiando os gestores (MS, SES, SMS, etc.) com dados de abrangência nacional para efeito de planejamento de ações em saúde; dar transparência à sociedade, pelo site, de toda a infraestrutura de serviços de saúde bem como a capacidade instalada existente e disponível no país; ser, junto com o CNS, o principal elo entre todos os sistemas do SUS.

O sistema coleta os seguintes dados: Informações básicas gerais; Endereçamento/Localização; Gestor responsável (SMS, SES, etc.); Atendimento prestado (Internação, Ambulatório, etc.); Caracterização (Natureza, Esfera, Ret. Tributos, etc.); Equipamentos (RX, Tomógrafo, ultrassom, etc.); Serviços de Apoio (SAME, S. Social, Lavanderia, etc.); Serviços Especializados (Cardiologia, Nefrologia, Farmácia, etc.); Instalações Físicas (leitos, salas, etc.); Profissionais (SUS, Não SUS, CBO, Carga horária, etc.); Equipes (ESF, PACS, etc.); Cooperativa.

Como acessar os dados do CNES?

No TABNET

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204>

Microdados

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0901&item=1&acao=31&pad=31655>
- <ftp://ftp.datasus.gov.br/dissemin/publicos/CNES/>

Auxilia o planejamento em saúde, em todos os níveis do governo; Disponibiliza informações de infraestrutura, tipo de atendimento prestado, serviços especializados, leitos e profissionais de saúde existentes nos estabelecimentos de saúde.

O CNES propicia ao gestor o conhecimento da realidade da rede assistencial existente, sua potencialidade e capacidade instalada, visando auxiliar no planejamento em saúde, bem como dar maior visibilidade ao controle social a ser exercido pela população.

Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB)

O Sistema de Informação da Atenção Básica foi implantado para o acompanhamento das ações e dos resultados das atividades realizadas pelas equipes do Programa Saúde da Família (PSF). O SIAB foi desenvolvido como instrumento gerencial dos Sistemas Locais de Saúde e incorporou em sua formulação conceitos como território, problema e responsabilidade sanitária.

Através dele obtêm-se informações sobre cadastros de famílias, condições de moradia e saneamento, situação de saúde, produção e composição das equipes de saúde. Principal instrumento de monitoramento das ações do Programa Saúde da Família, tem sua gestão na Coordenação de Acompanhamento e Avaliação do Departamento de Atenção Básica / SAS.

Como acessar os dados do SIAB?

No TABNET

- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0202&id=11639>

Microdados

- Não há microdados disponíveis.

Possui dados sobre a saúde, desde indicadores epidemiológicos até estatísticas vitais (nascimento e óbitos). O site² também disponibiliza alguns dados socioeconômicos (a maioria de fonte IBGE).

Os dados estão espalhados em diversos sistemas independentes que estão listados em “Acesso à Informação” e, em seguida, TABNET. Clicando no tipo de informação desejada, você será redirecionado ao respectivo sistema, sendo os principais o Indicadores e Dados Básicos para Saúde no Brasil (IDB)³, o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB)⁴ e o próprio TABNET⁵.

2 <http://datasus.saude.gov.br/>

3 <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm>

4 <http://www2.datasus.gov.br/SIAB/>

5 <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>

Infraestrutura

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

Os dados sobre a infraestrutura de transporte podem ser localizados no sítio do DNIT. É possível obter informações sobre as estradas federais (local de início e fim, extensão, tipo de superfície, entre outros) por meio **dos dados do Sistema Nacional da Viação**⁶, que trata da infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação.

Também há informações detalhadas sobre os modais de transporte com o **Visualizador de Informações Geográficas do DNIT**⁷. Por exemplo, são disponibilizadas informações sobre a condição das malhas das rodovias, bem como as hidrovias e ferrovias existentes e planejadas, entre outras relacionadas ao setor.

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Para o transporte aéreo, a **Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**⁸ compila ampla base de dados (desde de 2000) com informações do setor a exemplo do número de passageiros, carga paga, aeroporto de destino e de origem, número de passageiros, entre outras informações.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

No caso do transporte aquaviário, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) disponibiliza as tabelas do seu **anuário estatístico**⁹. São compiladas informações sobre as cargas transportadas, tempo de atracação, acordos bilaterais, dados da frota, dados de afretamento, informações sobre os portos, entre outras.

Previdência Social

Outra fonte de dados importante para entender a formação do gasto público é a Previdência Social. O **Portal de Dados Abertos da Dataprev** assegura o acesso do cidadão a dados de interesse público que estão sob a guarda da empresa. Para obter informações já tabuladas, tem-se o Anuário Estatístico

6 <http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao>

7 <http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>

8 <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-estatisticos/dados-estatisticos>

9 <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>

da Previdência Social e o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho, ambos editados pela Previdência Social. Tais informações estão distribuídas em Grupos: Acidentes de Trabalho, Benefícios, Contribuintes, Créditos, Receita.

Porém, pode-se considerar como melhor forma de obter essas informações a utilização da ferramenta *Business Intelligence*, disponibilizada pela Dataprev, que é a consulta à **base de dados da Previdência Social**¹⁰. Nesse BI é possível extrair consultas sobre os benefícios concedidos e vigentes por faixa de idade, CID (Classificação Internacional de Doenças) da concessão, sexo, entre outras aberturas.

Desenvolvimento Social

Embora seja possível estimar o desenho das políticas sociais por meio dos dados da PNAD Contínua, a melhor opção para verificar o desenho e os resultados das políticas públicas sociais destinadas aos mais pobres é por meio do Cadastro Único (**CadÚnico**). O **sítio do Ministério do Desenvolvimento Social**¹¹, especialmente por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, disponibiliza uma versão desidentificada do **Cadastro Único** desde o ano de 2012. Com essas informações é possível conhecer bem os beneficiários de algumas políticas públicas relevantes do Governo Federal, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), do Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Bolsa Verde, Aposentadoria para pessoa de Baixa renda, entre outros¹².

O **Cadastro Único** para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A partir de 2003, o **Cadastro Único** se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas.

A execução do **Cadastro Único** é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único.

10 <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>

11 <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=165>

12 Confira a lista de programas que utilizam o CadÚnico: <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>.

SIOP

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) consiste em fonte de dados de execução orçamentária federal, bem como de dados qualitativos do orçamento.

Ferramenta de *Business Intelligence*: <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>

Tesouro Gerencial

Tesouro Gerencial: para maior detalhamento das informações de execução orçamentária.

<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1534271575342>

Portal da Transparência

Além de todas essas bases de informação, sempre é aconselhável navegar pelo portal da transparência¹³ do governo federal. Por exemplo, é possível encontrar informações sobre os servidores civis e militares, contratos do governo, licitações e contratos, recursos transferidos, entre outras informações.

Dados Internacionais

IPUMS-International

Existe também um site que reúne microdados de censos do mundo inteiro.

A IPUMS-International (*Integrated Public Use Microdata Series, International*) dedica-se a coletar e distribuir dados do censo de todo o mundo. Os objetivos do projeto são coletar e preservar dados e documentação, harmonizar dados e disseminar os dados harmonizados gratuitamente.

O IPUMS fornece dados de censos e pesquisas de todo o mundo integrados ao longo do tempo e do espaço. A integração e a documentação do IPUMS facilitam o estudo de mudanças, a realização de pesquisas comparativas, a mescla de informações entre tipos de dados e a análise de indivíduos no contexto familiar e comunitário. Dados e serviços disponíveis gratuitamente.

Link: <https://international.ipums.org/international/> (deve-se cadastrar e justificar o porquê do uso dos dados).

13 <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

OCDE STATS

O **site da OCDE STATS**¹⁴ fornece acesso às bases de dados estatísticas da OCDE. É possível encontrar informações sobre os países membros em diversas áreas como: agricultura, demografia, desenvolvimento, educação, finanças públicas, saúde, produtividade, proteção social, transportes, entre outros. Essa é uma fonte importante para produção de comparações internacionais nos diversos temas de políticas públicas.

Banco Mundial

O Banco Mundial disponibiliza acesso à dados de diversas pesquisas e censos, realizados em vários países, relacionados à instituição.

O DataBank é uma ferramenta de análise e visualização que contém conjuntos de dados de séries temporais em diversos tópicos. Você pode criar suas próprias consultas; gerar tabelas, gráficos e mapas; e facilmente salvar, incorporar e compartilhá-los:

<https://data.worldbank.org/>

A Biblioteca de Microdados do Banco Mundial facilita o acesso aos dados coletados por meio de pesquisas por amostragem de domicílios, estabelecimentos comerciais ou outras instalações. Estes conjuntos de microdados podem também ser originários de censos populacionais, habitacionais ou agrícolas ou através de processos administrativos de coleta de dados. A Biblioteca contém documentação de apoio de censos e pesquisas conduzidas ou apoiadas pelo Banco Mundial, bem como por outras organizações internacionais, agências estatísticas e outras agências em países de baixa e média renda.

Microdados:

<http://microdata.worldbank.org/index.php/home>

REREFÊNCIAS

BRASIL. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 1. Brasília: Ipea, 2018.

IBGE. Para Compreender a Pnad: um texto simplificado. Rio de Janeiro, 1991.

IBGE. < <https://www.ibge.gov.br/> > acesso em 05/07/2018.

INEP < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados> > acesso em 08/08/2018.

IPEADATA < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> > acesso em 05/07/2018.

14 <https://stats.oecd.org/>

MEC <<http://portal.mec.gov.br/pnla/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/12526-informacoes-gerais-sobre-a-pnad-objetivos-da-rais-e-do-caged>> acesso em 05/07/2018.

_____ < <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/12521-informacoes-gerais-sobre-a-pnad> > acesso em 05/07/2018.

_____ < <http://portal.mec.gov.br/pnla/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/12526-informacoes-gerais-sobre-a-pnad-objetivos-da-rais-e-do-caged> > (acesso em 05/07/2018).

MTE < <http://trabalho.gov.br/portal-mte/> > acesso em 08/08/2018.

VEDUNG, E. *Public Policy and Program Evaluation*. Piscataway, NJ and London: Transaction. 1997.

15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social



15 years monitoring social assistance budgetary function

Ronaldo Alves Nogueira <ronaldoppga@unb.br>

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília, Mestre em Administração e Políticas Públicas (ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa), Especialista em Direito Público (PUC/MG), graduado em Administração Pública (Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais), Auditor Federal de Finanças e Controle do quadro da Controladoria-Geral da União desde 2001.

Eduardo Cezar Gomes <eduardocezar99@gmail.com>

Pós-graduado em Economia pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP/SP), Graduado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES/ES), Analista de Planejamento e Orçamento desde 2000, atua como Coordenador de Gestão de Informações Estratégicas da Coordenação-geral de Planejamento e Avaliação no Ministério do Desenvolvimento Social desde 2011.

Recebido 31-ago-18 **Aceito** 22-out-18

Resumo Este artigo possui três objetivos específicos. Primeiro, apresentar uma série histórica das despesas classificadas na função orçamentária assistência social efetuadas pelas três esferas federativas, de 2002 a 2017, tendo por base os trabalhos técnicos de unidade setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Segundo, destacar a importância dos institutos legais e sistemas tecnológicos do Tesouro Nacional que propiciam o acompanhamento sistemático da evolução das despesas de uma política pública de elevado interesse social. Terceiro, ressaltar a institucionalização do monitoramento de políticas públicas, especialmente com o esforço continuado de uma burocracia de médio escalão.

Palavras-chave Gastos Públicos; Execução por Função Orçamentária; Assistência Social; Sistema de Planejamento e Orçamento.

Abstract *This article has three specific objectives. First, show a series of social assistance expenditures made by the three federative levels, from 2002 to 2017, based on continuous monitoring*

work of a sectoral unit of Federal Planning and Budget System. Secondly, emphasize the importance of the legal institutes and technological systems of the National Treasury that allow the systematic monitoring the expenses evolution of a highly social interest public policy. Third, also emphasize the institutionalization of the monitoring of public policies, especially with continuous effort of a medium-level bureaucracy.

Key words *Public spending; Expenditure by Budget Function; Social assistance; Planning and Budgeting System.*

A classificação funcional possui utilidade principal no plano sintético porque permite gerar informações sobre o volume das despesas em nível de agregação mais alto, subsidiando análises e tomadas de decisão relativas a alocação de recursos. Com a Lei nº 4.320/1964, em seu Anexo nº 5, que definiu as despesas orçamentárias por funções e subfunções, o dígito 8 passou a representar “Trabalho, Previdência e Assistência Social”. A função orçamentária específica da Assistência Social (Função 08) surgiu somente em 1999, com a edição da Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril daquele ano, que substituiu o referido Anexo nº 5. Na classificação funcional do orçamento público brasileiro, o dígito 8 representava a função “Bem-estar Social” até a edição da Lei nº 4.320/1964 (GIACOMONI, 2001; p.97).

Este artigo tem por objetivo principal apresentar a agregação das despesas da Assistência Social desde que começou a ser efetivamente utilizada por todos entes federativos. O disposto na referida Portaria (art. 6º) se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 em diante, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Portanto, a série histórica agregando toda a despesa pública nacional com a Função 08 apresentada neste trabalho vai do ano 2002 ao último dado disponível, de 2017.

Nesse sentido, o segundo objetivo do artigo é ressaltar a importância dos institutos legais, sem os quais não seria possível a aplicação da metodologia apresentada a seguir. Começando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que definiu em seu art. 51 que “o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”. Sob pena de impedir que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, estados e municípios encaminham suas contas à União nos seguintes prazos: até 31 de maio para os primeiros, e até 30 de abril, para os municípios. Por fim, é função da Secretaria do Tesouro Nacional a divulgação em meio eletrônico das contas apresentadas, sendo esta a fonte secundária das informações compiladas neste trabalho.

O último objetivo do trabalho refere-se ao papel do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001) e suas unidades setoriais. A unidade setorial de Assistên-

cia Social no âmbito federal, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), realiza desde 2005 a publicação denominada Caderno SUAS – Financiamento da Assistência Social no Brasil (BRASIL, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017)¹, visando subsidiar os debates das conferências nacionais que ocorrem bianualmente. Este trabalho de monitoramento ganhou força e institucionalidade com a Política de Monitoramento e Avaliação aprovada pela Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, contribuindo com a integração do Monitoramento e Avaliação à Gestão Pública (CAVALCANTE e NOGUEIRA, 2010). Graças à expertise e continuidade dos quadros da carreira de planejamento e orçamento na burocracia de médio escalão² do MDS (CAVALCANTE e LOTTA, 2015) foi possível dispor à sociedade maior transparência das informações de despesas agregadas do campo da Assistência Social.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três tópicos: a metodologia de compilação dos dados deste estudo quantitativo, o tópico de resultados principais destacados da série histórica das despesas de Assistência Social de 2002 a 2017, e as conclusões gerais.

Metodologia

Este artigo apresenta dados sobre o financiamento da Assistência Social no Brasil no período de 2002 a 2017, com base em informações oficiais. Em se tratando de uma política que tem como eixos estruturantes a descentralização político-administrativa e o cofinanciamento pelos entes federados, justifica-se como imprescindível a análise dos recursos destinados à Assistência Social pelos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).

A metodologia se assenta em bases consistentes aplicadas em outros estudos quantitativos, como para a função segurança pública (MORAIS FILHO *et al.*, 2011) e para o gasto social como um todo (NOGUEIRA e CAVALCANTE, 2010). Essencialmente, a análise de dados seguiu sistemática da Coordenação-geral de Planejamento e Avaliação, vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, unidade setorial do sistema de planejamento e orçamento federal no MDS, visando consolidar os dados para monitoramento do financiamento da Assistência Social no Brasil, em atendimento ao inciso VI do artigo 11 da Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009).

Neste estudo, os recursos da Assistência Social são aqueles classificados na função orçamentária 08 e os da Seguridade Social os identificados na esfera orçamentária 20. Por função orçamentária en-

1 A primeira versão do estudo (BRASIL, 2004) não possuía o título Caderno SUAS e circulou somente internamente à primeira equipe dirigente do MDS.

2 Entende-se por burocracia de médio escalão os servidores ocupantes de cargos de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 1 a 5, enquanto a alta administração é composta pelos Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, e ocupantes de cargo DAS de nível 6.

tende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, conforme disposto na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, que atualizou a classificação funcional do Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/1964. A classificação por esfera orçamentária tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (esfera 10), da Seguridade Social (esfera 20) ou de Investimento das Empresas Estatais (esfera 30), conforme disposição da Constituição Federal (art. 165, § 5º) (BRASIL, 2017b). O disposto nesta Portaria se aplicou aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. Exatamente por conta disso, a consolidação da série tem início a partir de 2002. Vale salientar também que o rol de funções definido na referida Portaria nº 42, em 1999, não sofreu alteração desde então, o que facilitou a elaboração de séries históricas.

Os dados foram obtidos na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, responsável pela consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, por força do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, recebe anualmente os relatórios fiscais e contábeis de todos os entes da federação e os consolida por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), este último, até 2015³. Um banco de dados foi criado pela STN, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, designado Finbra (Finanças do Brasil), que congrega as informações prestadas nas Declarações de Contas Anuais. Graças a esses institutos legais, aos instrumentos tecnológicos e ao trabalho de milhares de pessoas pelo Brasil, é possível agregar todas as informações para cumprir com a utilidade principal de dar transparência às informações e subsidiar o debate sobre a alocação de recursos públicos para as políticas de Assistência Social no Brasil. Os dados orçamentários da União, inclusive transferências para estados, Distrito Federal e municípios, foram obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Para viabilizar a comparação temporal das informações em moeda corrente (real), realizou-se a correção monetária dos valores de 2002 a 2017 por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), índice oficial utilizado pelo Governo Federal, até a data de 31 de dezembro de 2017. As informações de produto interno bruto (PIB) e populacionais foram obtidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados tabulados permitem uma infinidade de análises, que podem ser consultadas na série Caderno SUAS – Financiamento da Assistência Social no Brasil (Brasil, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013 e 2017). Para fins deste artigo, restringimos o escopo com o intuito de destacar e simplificar a leitura mais geral das contas agregadas da Assistência Social, em termos longitudinais (2002 a 2017). Assim, nos resultados expostos no próximo tópico encontram-se: a) evolução da execução orçamentária da União, dos estados e dos municípios, em valores nominais e reais; b) participação

3 Portaria STN nº 7, de 10 de dezembro de 2014.

relativa da função 08 nas execuções orçamentárias da Seguridade Social e do total da União; c) a distribuição por função da execução orçamentária da Seguridade Social; d) percentual do PIB executado na função Assistência Social no Brasil; e) cofinanciamento estadual e municipal em Assistência Social; f) percentual de gastos na função 08 nas execuções orçamentárias estaduais e municipais, por estado, no exercício de 2017; e g) evolução da despesa da União, dos estados e dos municípios, em valores *per capita*, nominais e reais.

As restrições dessa metodologia devem ser apontadas, para fins de ressalva nas análises dos dados. Em primeiro lugar, nem todos os municípios conseguem cumprir o disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal e encaminhar tempestivamente seus balanços ao Tesouro Nacional. De 2006 a 2016, uma média de 5.017 municípios declararam até o final do exercício seguinte informações à STN. Portanto, uma parte dos recursos alocados em Assistência Social, em geral de pequenos municípios, não estão computados. Em segundo lugar, ressalte-se que foram descontados os recursos federais classificados na função 08 repassados a estados e municípios, evitando a dupla contagem. Entretanto, não é possível identificar eventuais repasses de estados a seus municípios para execução de recursos na função 08, o que pode ensejar alguma dupla contabilização de valores em balanços municipais e estaduais. Em terceiro lugar, alertamos para o fato de não haver mínimos constitucionalmente definidos para Assistência Social, como ocorre com Educação e Saúde. Nesse sentido, não é incomum estados e municípios classificarem recursos nessas funções para fins de cumprimento da lei, ainda que o gasto seja em política de Assistência Social. Outra restrição de escopo refere-se à não desagregação entre os recursos repassados via fundos de assistência social ou diretamente pela União. O primeiro, em geral contribui com a manutenção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), garantindo os serviços dos centros de referência desta área. O segundo, atende diretamente aos cidadãos, com transferências diretas, e a outros programas que não estão diretamente abrangidos pela Política Nacional de Assistência Social, como os repasses para programas de segurança alimentar e nutricional e de geração de emprego e renda.

Por fim, cumpre esclarecer que esse estudo não contempla análise qualitativa da política pública, nem de resultados ao cidadão. Trata-se de um estudo quantitativo longitudinal visando mostrar a evolução do peso da política pública no produto nacional e nos orçamentos subnacionais, bem como destacar o trabalho de monitoramento da unidade setorial de planejamento e orçamento do MDS e a existência de um marco legal e instrumental que permite análise tão agregada de informações prestadas ao Tesouro Nacional.

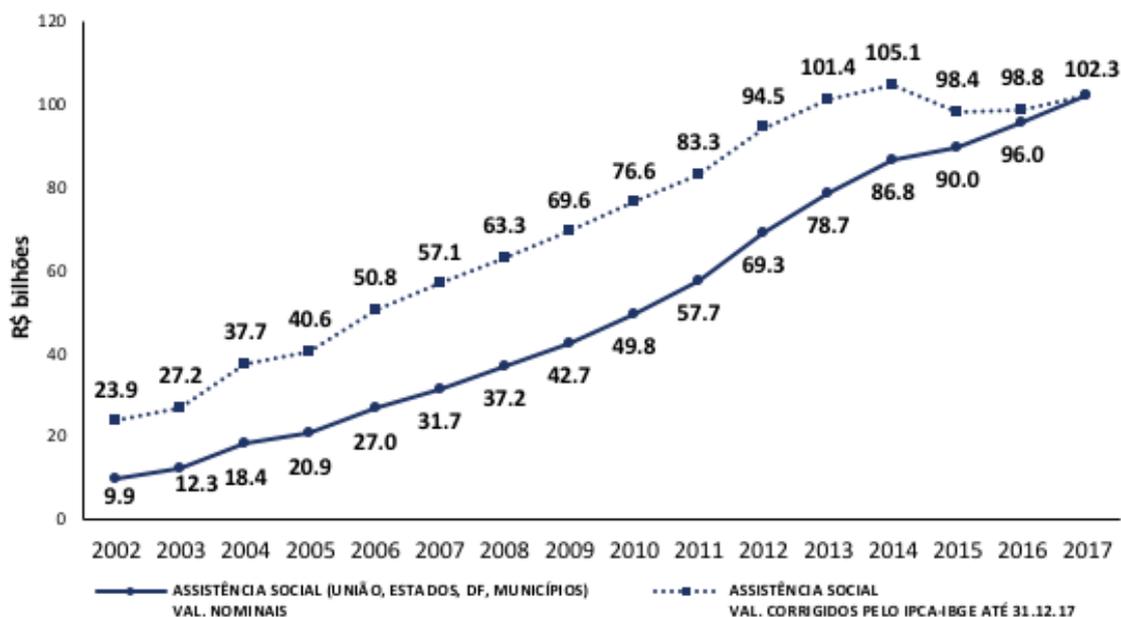
Resultados

Três dos principais indicadores de gasto público na literatura (ADEMA e LADAIQUE, 2009; NOGUEIRA e CAVALCANTE, 2010) são: i) percentual do PIB; ii) gasto *per capita*; e iii) peso no orçamento total (%). Assim, cada setorial de política pública busca acompanhar a medição de quanto do Produ-

to Interno Bruto é destinado àquele setor, qual o valor por cidadão investido e quanto do orçamento público é destinado àquela área de governo (MORAIS FILHO *et al.*, 2011). Nos debates realizados em conferências nacionais de políticas públicas, o tema da distribuição federativa dos gastos públicos e do cofinanciamento da respectiva política pública é sempre um componente central entre representantes dos três níveis.

Nesse sentido, apresentamos a seguir gráficos e tabelas que mostram a evolução nos últimos 16 exercícios dos gastos relativos à função Assistência Social (O8). A realização desse estudo foi possível porque desde 2002, estados, municípios e o Distrito Federal são obrigados, por força do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), informar à Secretaria do Tesouro Nacional as despesas por função orçamentária, dentre elas a Assistência Social. Até 2001, classificavam-se as despesas dessa área junto com as despesas previdenciárias, impedindo um estudo desse tipo para períodos anteriores. Além disso, o acompanhamento sistemático, institucionalizado por meio de Portaria⁴ do Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil, 2005; 2017) facilitou a consolidação que se segue.

Gráfico 1. Despesas totais com a função orçamentária O8



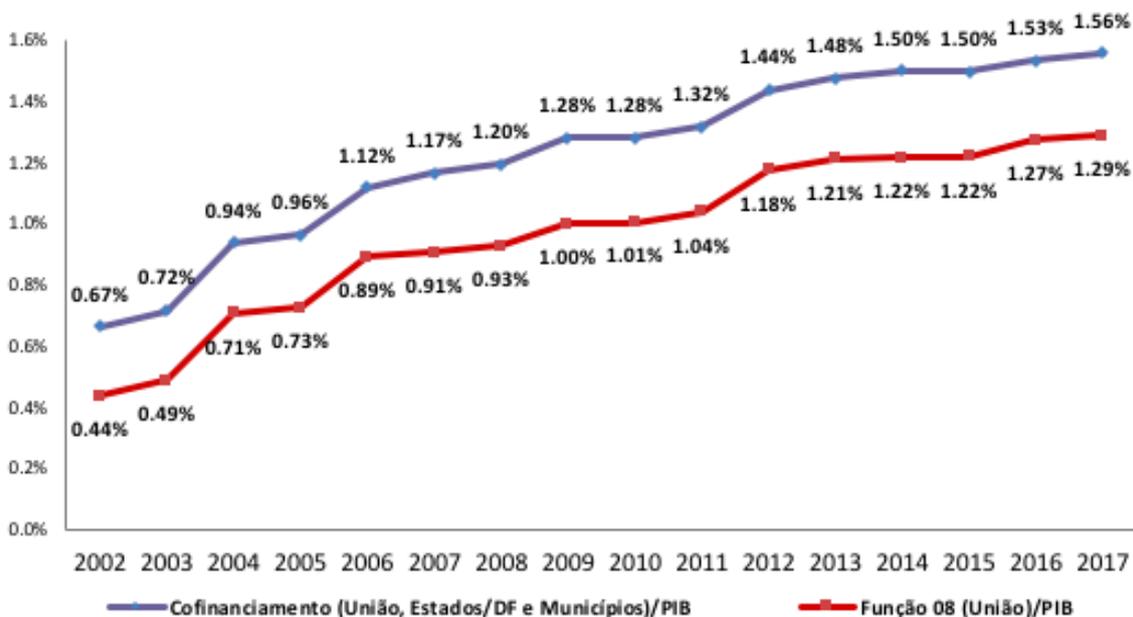
Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

O total nacional de investimentos públicos nessa função orçamentária passou de R\$ 9,9 bilhões em 2002, que a preços de 31 de dezembro de 2017, conforme variação do IPCA, corresponde a R\$ 23,9 bilhões, para mais de R\$ 102 bilhões, em 2017. Isso representava 0,67% do PIB em 2002 e 1,56%

4 Política de Monitoramento e Avaliação aprovada pela Portaria MDS nº 329, de 11 de outubro de 2006.

em 2017, um avanço de 0,89% do PIB destinado a essa área. A União destinou a maior parte do financiamento nacional e apresentou o maior índice de crescimento no período – em valores corrigidos monetariamente, passou de um valor de R\$ 15,7 bilhões em 2002 para R\$ 84,7 bilhões em 2017, com um pico máximo de R\$ 85,3 bilhões no ano de 2014.

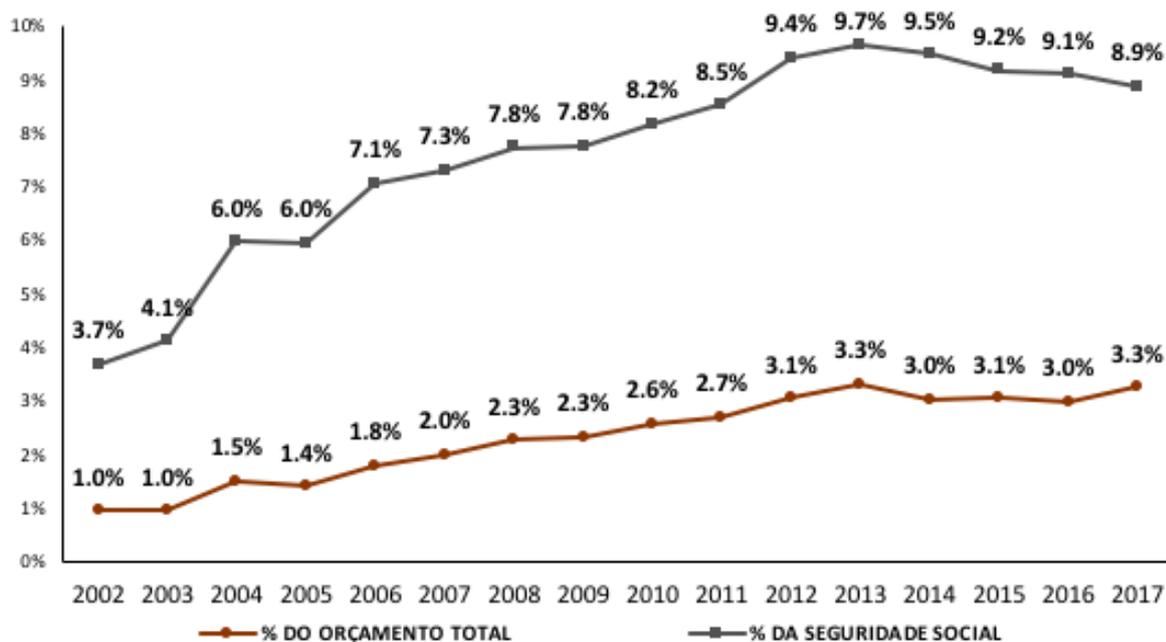
Gráfico 2. Evolução dos recursos da função 08 em relação ao PIB



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

Na União, o percentual do orçamento destinado à assistência social evoluiu de 1,0% (em 2002) para um patamar de 3,0% em 2016/17, tendo alcançado níveis em torno de 3% a partir de 2012. Em relação ao conjunto da Seguridade Social, a Assistência Social atingiu o valor máximo em 2013, quando significava 9,7%.

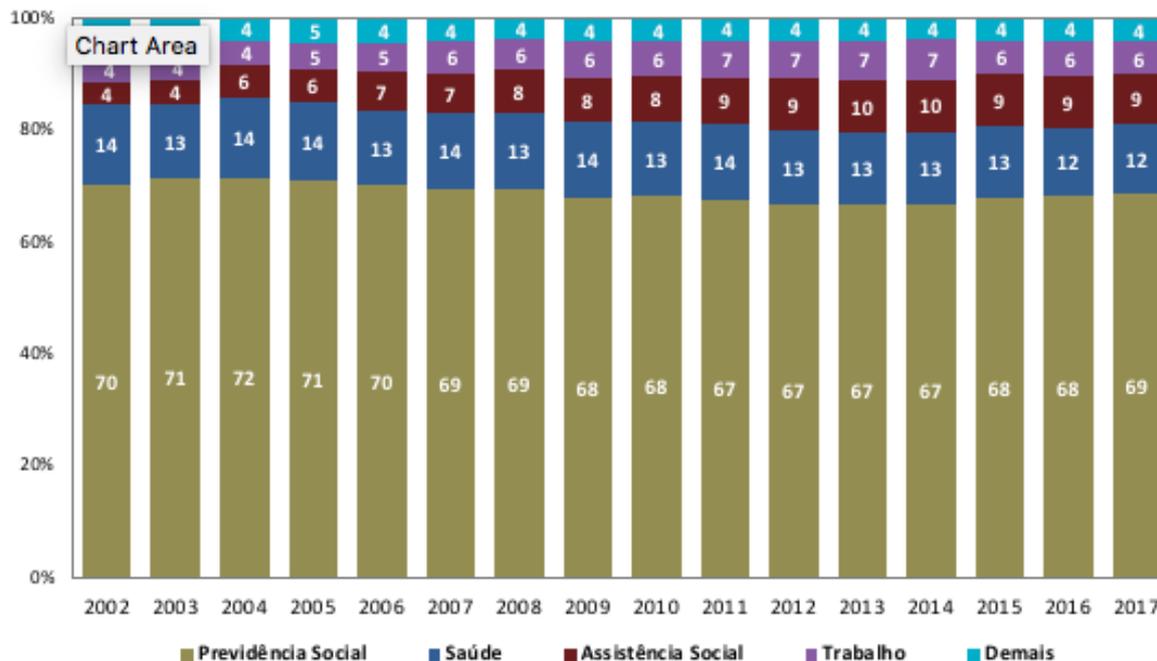
Gráfico 3. Participação relativa da função 08 no Orçamento da União e da Seguridade Social



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

No âmbito do Orçamento da Seguridade Social da União, o destaque foi para o crescimento das participações relativas das funções Assistência Social e Trabalho que, somadas, passaram de 8%, em 2002, para 15%, em 2017.

Gráfico 4. Participação relativa por função no Orçamento da Seguridade Social da União

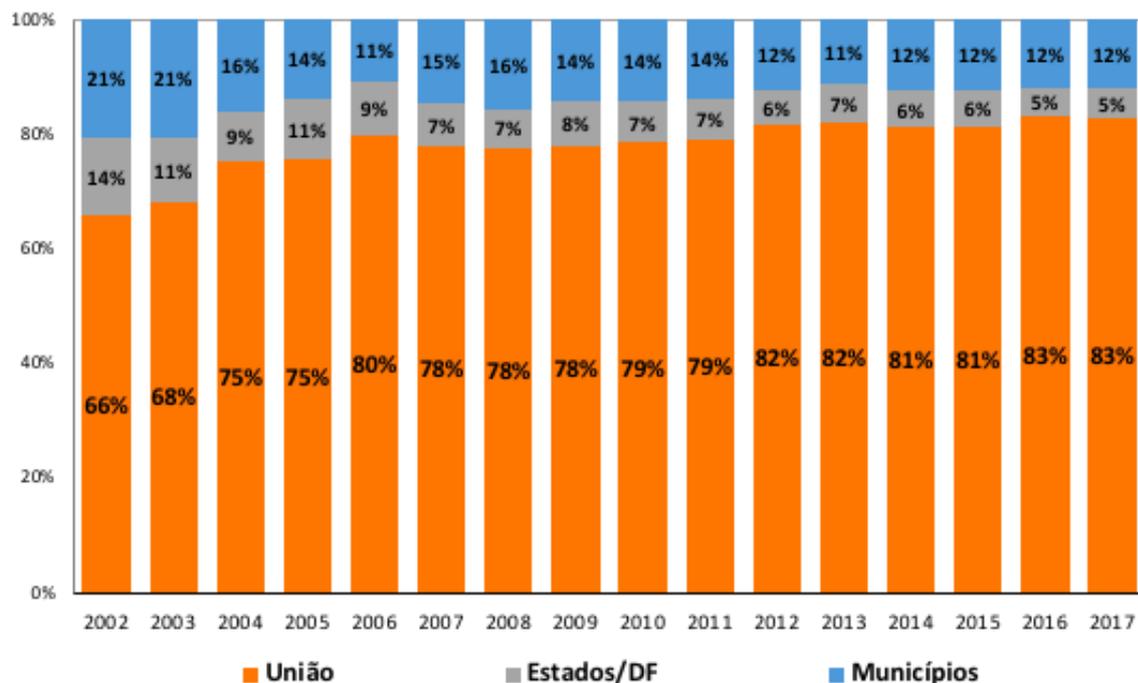


Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

Em termos de distribuição do cofinanciamento, a série mostra que a participação relativa da União foi crescente, tendo variado de 66% a 83% ao longo da série, enquanto o conjunto dos demais entes apresentou tendência inversa, com os estados e o Distrito Federal contribuindo com percentuais de cerca de 14% a 5% e os municípios entre 21% e 12%, em 2002 e 2017, respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra essa evolução da participação dos entes no conjunto da política pública de assistência social. Cabe destacar que a contribuição da União sempre foi majoritariamente em ações de transferência de renda e que as demais ações são na ampla maioria realizadas por meio de transferência para estados/DF e municípios.

Gráfico 5. Distribuição do cofinanciamento da função 08 entre os entes



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS)

A análise por estado mostra uma grande variação de alocação orçamentária para essa área. A tabela seguinte apresenta a despesa orçamentária total e da função 08 dos estados e Distrito Federal, em ordem decrescente do percentual destinado a esta função que, conforme se verifica, variou de 5,7% (Pará) até 0,1% (Mato Grosso) em 2017. A adoção por parte dos estados de critérios de classificação distintos dos gastos com assistência social no tocante à função orçamentária explica parte considerável desta variação. Uma constatação importante, no entanto, é que os estados em geral (20 dos 27) destinam menos de 1% de orçamento para ações de Assistência Social. Cumpre ressaltar que o DF acumula recursos tributários e atribuições constitucionais de estados e municípios, podendo ser comparado tanto na Tabela 1 quanto na Tabela 2.

Considerando os municípios, numa análise por estados, nota-se que as destinações de recursos para a função 08 ficam próximas a 3% dos orçamentos municipais e a variação entre os estados é menor do que nos orçamentos estaduais, conforme a Tabela 2.

Tabela 1. Despesas estaduais e do DF destinadas ao cofinanciamento da função 08, 2017

			R\$ milhão
UF	DESPESA TOTAL DOS ESTADOS/DF (A)	FUNÇÃO 08 ASSISTÊNCIA SOCIAL (B)	B/A
PA	22.533,5	1.282,5	5,7%
PB	10.074,7	198,7	2,0%
MA	17.627,2	338,4	1,9%
DF	21.990,5	411,1	1,9%
AP	4.224,5	58,5	1,4%
MS	14.506,9	181,3	1,2%
SE	8.494,9	90,0	1,1%
RN	11.331,0	108,2	1,0%
CE	24.608,4	229,2	0,9%
PR	55.534,4	421,3	0,8%
GO	24.248,4	179,5	0,7%
AC	6.084,4	41,7	0,7%
BA	45.570,2	289,3	0,6%
RS	62.476,3	353,3	0,6%
PI	9.676,7	42,8	0,4%
ES	14.392,3	62,7	0,4%
AM	15.324,9	63,0	0,4%
SC	25.595,1	97,6	0,4%
RJ	67.965,5	232,7	0,3%
TO	8.929,5	29,5	0,3%
SP	231.982,4	698,4	0,3%
AL	10.460,6	31,4	0,3%
RO	7.085,5	21,0	0,3%
MG	98.391,7	156,3	0,2%
PE	33.320,5	52,0	0,2%
MT	18.187,4	23,8	0,1%
RR	-	-	-
TO-TAL	870.617,2	5.694,3	0,7%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Historicamente, as conferências de Assistência Social recomendam uma destinação de 5% dos recursos municipais e estaduais e buscam incluir esse percentual como valor mínimo constitucional, baseadas no art. 203, parágrafo único, da Constituição Federal que faculta “aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida”.

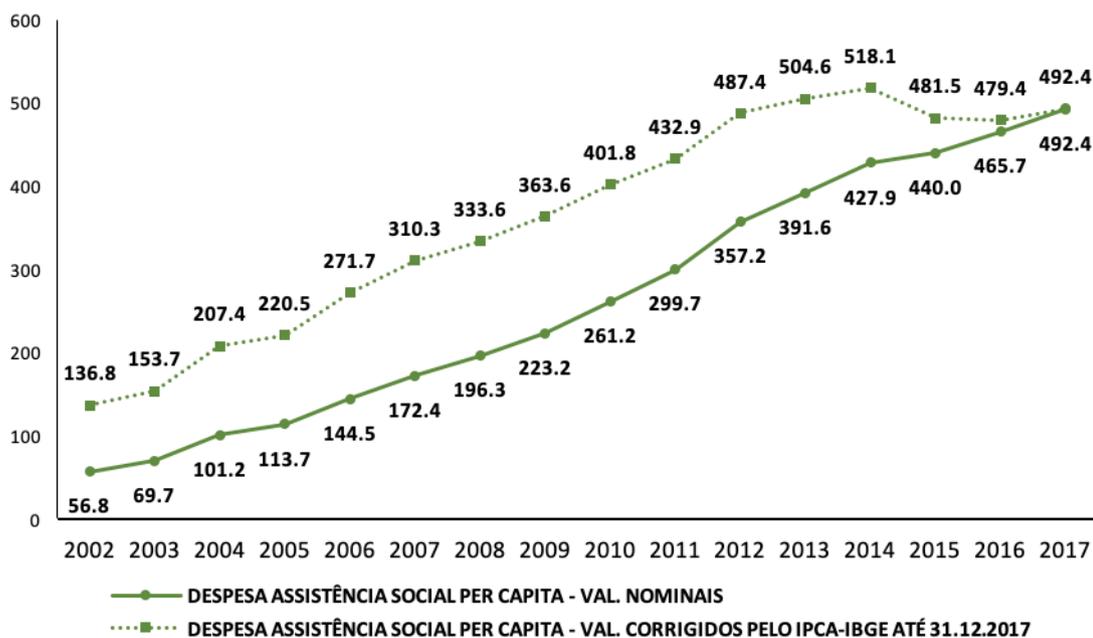
Tabela 2. Despesas municipais para cofinanciamento da função 08 por estado, 2017

	R\$ milhão		
UF	DESPESA TOTAL DOS MUNICÍPIOS POR ESTADO (A)	FUNÇÃO 08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL (B)	B/A
RR	1.311,3	73,5	5,6%
TO	3.967,3	156,3	3,9%
SE	4.985,2	194,5	3,9%
PA	15.251,7	550,8	3,6%
MS	9.200,4	309,1	3,4%
PR	33.857,4	1.116,1	3,3%
RN	7.687,9	251,1	3,3%
SC	22.287,8	705,2	3,2%
ES	10.241,2	320,1	3,1%
MT	9.567,0	293,9	3,1%
PB	8.785,2	264,8	3,0%
MG	55.291,4	1.605,3	2,9%
PI	7.980,5	227,5	2,9%
SP	156.841,3	4.405,6	2,8%
AC	1.501,7	41,0	2,7%
BA	32.219,8	874,1	2,7%
RS	36.061,9	976,6	2,7%
CE	20.662,6	553,6	2,7%
GO	17.771,7	469,2	2,6%
AM	8.007,7	210,1	2,6%
MA	13.960,8	358,2	2,6%
PE	20.010,6	509,6	2,5%
AP	1.164,5	29,2	2,5%
RO	3.881,7	96,1	2,5%
AL	6.948,6	156,5	2,3%
RJ	53.710,6	1.034,8	1,9%
TOTAL	563.157,7	15.782,8	2,8%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Para o terceiro indicador, relativo às despesas *per capita*, apresenta-se apenas os valores nacionais, de 2002 a 2017, considerando a estimativa populacional anualmente divulgada pelo IBGE. Em valores corrigidos pelo IPCA-IBGE, a preço de 31 de dezembro de 2017, a execução orçamentária da função assistência social em termos *per capita* variou de R\$ 136,82, no ano 2002, a R\$ 492,44, em 2017, sendo 2014 o melhor ano da série, com R\$ 518,14.

Gráfico 6. Valores *per capita* da função 08



Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Cabe destacar que os indicadores contribuem para a qualidade do planejamento orçamentário. Dentro dos limites de restrições de recursos de cada ente, é importante verificar se o percentual de orçamento alocado na Função 08 se encontra abaixo da média estadual ou nacional. Da mesma forma, o cálculo de valores *per capita* contribuem para fomentar o cofinanciamento e justificar decisões alocativas.

Em relação à decomposição dos gastos, a série de Cadernos SUAS (Brasil, 2017) destaca as transferências de renda direta ao cidadão como as maiores rubricas. Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas ou com deficiência, Bolsa Família, entre outros, representam o maior volume de recursos dispendidos na função Assistência Social. No âmbito do Suas, foram instituídos blocos de financiamento com critérios para transferências regulares e automáticas fundo a fundo para os serviços de proteção social básica e especial e a gestão do Sistema. No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, os destaques são o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, a promoção do acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na região semiárida e a implantação de equipamentos públicos de alimentação.

O monitoramento anual do financiamento da assistência social, utilizando as informações do Siafi (STN) e do Sistrn/Siconfi (STN), assim como dos dados físicos de ações, obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e nos sistemas próprios do MDS, vem sendo realizado desde de 2004, ano de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A participação dos analistas de planejamento e orça-

mento ocorre desde a primeira edição (BRASIL, 2004), que circulou somente entre a equipe dirigente do MDS, assim como ocorreu com o Caderno SUAS VII (BRASIL, 2015). Em todas as edições, no mínimo dois analistas de planejamento e orçamento constituíram a equipe técnica que produziu o Caderno SUAS, que contou também com membros das carreiras de analista de finanças e controle, especialista em políticas públicas e gestão governamental, analista de políticas sociais, além de servidores pertencentes às carreiras do MDS, o que destaca seu aspecto multidisciplinar. A unidade organizacional responsável por todas as edições foi a Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação, setorial do sistema de planejamento e orçamento federal, cujos coordenadores compõem a carreira do sistema. Como parte da burocracia de médio escalão, os coordenadores⁵ mantiveram a sistemática de monitoramento de 2004 a 2018, independente das mudanças na alta direção da pasta.

Conclusões

Em resumo, apontamos uma evolução significativa no financiamento da Assistência Social no Brasil que, em parte, pode ser creditada ao papel de indução do Ministério do Desenvolvimento Social na implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), elevando o patamar da política pública de menos de 1% para mais de 1,5% do PIB.

A série histórica apresentada corrobora com resultados de outros autores que apontaram que “a partir dos anos 2000, há uma significativa expansão de recursos e de cobertura de benefícios e serviços na área assistencial” (VAITSMAN *et al.*, 2008).

No período de 15 anos analisado, também houve avanços no âmbito do sistema de planejamento e orçamento federal, quanto à recomposição e diversificação da força de trabalho, valorização pecuniária, aumento da qualificação, entre outros. Outro ponto que corrobora com os achados de Cavalcante e Carvalho (2017), quanto à profissionalização do serviço público no país e a ocupação de espaço no médio escalão da burocracia por membros da carreira. Unidades setoriais do sistema que contaram com quadros das carreiras do ciclo de gestão, como foi o caso do MDS, puderam avançar na institucionalização do monitoramento e avaliação das despesas públicas como subsídio ao planejamento de médio (PPA) e curto prazo (LOA). A atuação da carreira e da associação dos servidores de planejamento e orçamento contribui para fortalecer o profissionalismo na administração pública brasileira e melhorar a avaliação da qualidade dos gastos públicos (GIMENE e COUTO, 2017).

Como conclusão prescritiva, deve-se estabelecer em todos os setoriais do sistema de planejamento e orçamento uma cultura de consolidação e análise das contas da União, dos estados e dos mu-

5 A designação da coordenação subordinada à coordenação-geral, diretamente responsável pela produção do Caderno SUAS, alterou a cada edição do Regimento Interno: Coordenação de Informação e Documentação, Coordenação de Monitoramento e Avaliação, Coordenação de Estudos Técnicos e, atualmente, Coordenação de Gestão de Informação Estratégica.

nicípios, tendo em vista a importância do sistema federativo para diversas políticas sociais, como educação, saúde, segurança pública, esportes, turismo etc. (ARRETCHE, 1999, ABRUCIO, 2005).

Caberia em estudos futuros uma análise regionalizada dos valores *per capita*, assim como uma abordagem de gasto por família de baixa renda, que é o público prioritário da assistência social, diferenciando as transferências de renda dos serviços prestados, com o objetivo de verificar disparidades na alocação ou falhas na redução das desigualdades regionais. Outra agenda relevante para estudos futuros são as distinções nos critérios de alocação das despesas que compõem a função 08. Mostramos nesse artigo relevantes diferenças entre as unidades federativas quanto à proporção da função 08 no gasto total, conforme se verifica na tabela 1. Essa questão que vem sendo abordada em outro estudo anual da unidade setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento federal (CGPA/SPO/SE/MDS), cujo escopo são os valores alocados nas leis orçamentárias estaduais, não os valores executados.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ADEMA, W.; LADAIQUE, M. How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX). **OECD social, employment and Migration working Papers**, Nº.92, OECD, 2009.

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Financiamento da Assistência Social no Brasil em 2002 e 2003**. Brasília, DF, 2004. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Sumário Executivo do Financiamento da Assistência Social no Brasil entre 2002 e 2004. **Caderno SUAS**, n. 1, ano 1. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 2, nº 2. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil – Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. **Caderno SUAS**, ano 3, nº 3. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 4, nº 4. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil**. Ano 5, nº 5. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS VI**: financiamento da assistência social no Brasil. Ano 6, nº 6. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Executiva; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Caderno SUAS VII**: financiamento da assistência social no Brasil. Brasília, DF, 2015. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Executiva; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Caderno SUAS VIII**: financiamento da assistência social no Brasil. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento** - MTO. Edição 2018. Brasília, 2017b.

CAVALCANTE, P. L. C.; NOGUEIRA, R. A. Avaliação e monitoramento: institucionalização na gestão das políticas públicas no governo federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 9, p. 25-41, 2010.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10ª. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001.

GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (Org.) **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Enap, Brasília, 2017.

MORAIS FILHO, O. M.; CARIO, R. D.; NOGUEIRA, R. A. Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 5, Ed. 8 p. 38-59, 2011.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. Quanto Custa o Estado de Bem-Estar Brasileiro? Prêmio de Artigos Científicos sobre informações de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público, categoria profissionais. Ministério da Fazenda – ESAF, FGV, Brasília, 2010.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 731-741, 2009.

Anexos

Despesas totais com a função orçamentária 08

EXERCÍCIO	IPCA ACUMU- LADO	ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS) VAL. NOMINAIS	R\$ 1,00
			ASSISTÊNCIA SOCIAL VAL. CORRIGIDOS PELO IPCA-IBGE ATÉ 31.12.17
2002	2,4103	9.913.161.970	23.894.002.039
2003	2,2052	12.325.653.275	27.181.078.223
2004	2,0495	18.374.001.859	37.656.991.340
2005	1,9391	20.941.557.301	40.608.601.641
2006	1,8801	26.995.864.601	50.754.166.570
2007	1,7998	31.723.049.376	57.096.628.455
2008	1,6995	37.217.384.834	63.252.244.742
2009	1,6293	42.737.665.291	69.631.618.949
2010	1,5384	49.820.635.630	76.642.879.980
2011	1,4444	57.661.824.540	83.289.191.419
2012	1,3648	69.269.730.506	94.536.562.018
2013	1,2886	78.728.667.577	101.449.260.380
2014	1,2110	86.757.528.421	105.063.155.234
2015	1,0942	89.959.297.939	98.434.125.858
2016	1,0295	95.970.207.920	98.798.785.756
2017	1,0000	102.259.727.031	102.259.727.031

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Evolução dos recursos da função 08 em relação ao PIB

EXERCÍCIO	COFINANCIAMENTO (UNIÃO, ESTADOS/DF, MUNICÍPIOS)/PIB	FUNÇÃO 08 (UNIÃO)/ PIB
2002	0,67%	0,44%
2003	0,72%	0,49%
2004	0,94%	0,71%
2005	0,96%	0,73%
2006	1,12%	0,89%
2007	1,17%	0,91%
2008	1,20%	0,93%
2009	1,28%	1,00%
2010	1,28%	1,01%
2011	1,32%	1,04%
2012	1,44%	1,18%
2013	1,48%	1,21%
2014	1,50%	1,22%
2015	1,50%	1,22%
2016	1,53%	1,27%
2017	1,56%	1,29%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Participação relativa da função 08 no Orçamento da União e da Seguridade Social

EXERCÍCIO	% DO ORÇAMENTO TOTAL	% DA SEGURIDADE SOCIAL
2002	0,97%	3,71%
2003	0,96%	4,13%
2004	1,53%	5,99%
2005	1,43%	5,97%
2006	1,82%	7,09%
2007	2,01%	7,32%
2008	2,29%	7,75%
2009	2,35%	7,78%
2010	2,59%	8,20%
2011	2,71%	8,54%
2012	3,07%	9,42%
2013	3,34%	9,66%
2014	3,04%	9,51%
2015	3,07%	9,19%
2016	2,99%	9,12%
2017	3,28%	8,89%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Participação relativa por função no Orçamento da Seguridade Social da União

EXERCÍCIO	PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL (%)				
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	PREVIDÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	TRABALHO	DEMAIS FUNÇÕES
2002	3,7%	70,2%	14,5%	4,5%	7,1%
2003	4,1%	71,4%	13,3%	4,4%	6,8%
2004	6,0%	71,5%	14,2%	4,3%	3,9%
2005	6,0%	71,2%	13,8%	4,5%	4,6%
2006	7,1%	70,1%	13,3%	5,1%	4,4%
2007	7,3%	69,4%	13,5%	5,5%	4,2%
2008	7,8%	69,5%	13,5%	5,8%	3,5%
2009	7,8%	67,9%	13,6%	6,5%	4,3%
2010	8,2%	68,4%	13,0%	6,2%	4,1%
2011	8,5%	67,4%	13,5%	6,5%	4,0%
2012	9,4%	66,6%	13,3%	6,7%	4,0%
2013	9,7%	66,7%	12,7%	7,0%	3,9%
2014	9,5%	66,9%	12,7%	7,1%	3,8%
2015	9,2%	67,9%	12,8%	6,1%	3,9%
2016	9,1%	68,1%	12,4%	6,4%	4,0%
2017	8,9%	68,8%	12,3%	5,7%	4,2%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Distribuição do cofinanciamento da função 08 entre os entes

EXERCÍCIO	UNIÃO	ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS
	% DO TOTAL	% DO TOTAL	% DO TOTAL
2002	65,7%	13,6%	20,7%
2003	68,3%	11,0%	20,7%
2004	75,5%	8,5%	16,0%
2005	75,5%	10,7%	13,8%
2006	79,8%	9,4%	10,7%
2007	77,9%	7,4%	14,7%
2008	77,5%	7,0%	15,5%
2009	78,0%	7,8%	14,2%
2010	78,5%	7,1%	14,4%
2011	79,0%	7,2%	13,7%
2012	81,8%	5,8%	12,4%
2013	82,1%	6,6%	11,3%
2014	81,2%	6,3%	12,5%
2015	81,4%	6,1%	12,5%
2016	83,1%	4,9%	12,0%
2017	82,8%	5,2%	11,9%

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Valores per capita da função 08

EXERCÍCIO	R\$ 1,00	
	ASSISTÊNCIA SOCIAL (UNIÃO, ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS) PER CAPITA - VAL. NOMINAIS	ASSISTÊNCIA SOCIAL PER CAPITA - VAL. CORRIGIDOS PELO IPCA-IBGE ATÉ 31.12.2017
2002	56,8	136,8
2003	69,7	153,7
2004	101,2	207,4
2005	113,7	220,5
2006	144,5	271,7
2007	172,4	310,3
2008	196,3	333,6
2009	223,2	363,6
2010	261,2	401,8
2011	299,7	432,9
2012	357,2	487,4
2013	391,6	504,6
2014	427,9	518,1
2015	440,0	481,5
2016	465,7	479,4
2017	492,4	492,4

Fonte: Coordenação de Gestão de Informação Estratégica (CGPA/SPO/SE/MDS).

Escritórios de projetos de governo como promotor da intersectorialidade em ações governamentais: uma breve discussão¹



Using Project Management Offices to induce intersectoriality in public sector: a brief discussion

Nelson Gomes dos Santos Filho <nelson.santos@camara.leg.br>

Secretário Adjunto da Secretaria de Projetos Estratégicos do Governo do Distrito Federal. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 08-nov-18 **Aceito** 19-nov-18

Resumo O trabalho tem por objetivo retomar a discussão sobre a intersectorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersectorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos. Os dados levantados mostram que a intersectorialidade é um aspecto bastante desejado mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersectorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva. Sugere-se, ao final, a utilização de escritórios de projetos governamentais como forma de superar as limitações da estrutura funcional do Estado, apesar de serem necessárias outras medidas atinentes ao caráter estruturante da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave intersectorialidade; administração pública; estruturas organizacionais.

Abstract *This paper aims present a discussion about intersectoriality in brazilian public sector, based on a review of the academic literature. For this, a bibliographical research was carried out in order to present conceptual elements on intersectoriality, the forms of its application through*

1 Uma versão desse artigo foi apresentada no X Congresso Consad de Gestão Pública.

organizational structures in public sector, and considerations about the results obtained. The results show that intersectoriality is a much desired but still little applied on public policies' implementation in the country. Despite all the advantages that intersectoral action can bring, there are a lot of challenges to be overcome for its effective implementation. In the end, we see that government's project management offices can be used as a way to overcoming the limitations in the State's action, beyond other measures related to the structure of the Brazilian public sector.

Keywords *intersectoriality, public sector, organizational structures, project management office.*

Nos últimos anos, o país tem enfrentado uma situação econômica desfavorável. O baixo desempenho da economia, aliado à difícil situação orçamentária dos Estados, têm levado os governos, nas três esferas federativas, a adotarem medidas de redução dos gastos públicos e maior controle da dívida pública. Essas medidas têm variado desde “enxugamento” da máquina pública, com redução de estruturas administrativas e de pessoal, até o parcelamento de salários de servidores públicos.

Por outro lado, as demandas da sociedade não diminuem em função das dificuldades do Estado. Ao contrário, as demandas sociais vêm aumentando não só quantitativa quanto qualitativamente. Uma demanda que é não só por melhores serviços, como também por participação na formulação, produção e avaliação de políticas públicas.

Um aspecto limitante nesse contexto é a estrutura administrativa do Estado, tradicionalmente burocrática. As reformas administrativas empreendidas no Brasil a partir dos anos 90 reconheceram que a estrutura administrativa do Estado era excessivamente burocrática e orientada ao controle de processos. A adoção de tecnologias gerenciais oriundas do mundo empresarial auxiliou a transformação dessa realidade, criando uma cultura gerencial mais voltada para o controle de resultados. Apesar desse esforço, o que temos ainda hoje são estruturas administrativas estatais excessivamente hierarquizadas e voltadas para o controle de processos, com atuação restrita a determinada área temática e pouca interação com áreas afins.

A respeito disso, outro aspecto contribui para agravar a situação, que é a forma como ocorrem a estruturação administrativa do Estado e a aplicação de pessoal aos cargos da estrutura. No Brasil, o modelo político de formação de coalizões para a disputa eleitoral ao Executivo faz com que cheguem ao poder grupos políticos nem sempre convergentes em termos de seus interesses. Isso muitas vezes resulta na criação de estruturas administrativas com atividades sobrepostas ou desnecessárias, mas que precisam existir como forma de acomodação das tensões geradas pelos interesses conflitantes.

Nessa mesma linha, a ocupação dos cargos públicos de livre nomeação se dá principalmente pelo critério de vinculação partidária, resultando em órgãos que mormente competem entre si para consecução de resultados complementares.

Nesse complexo contexto, a intersectorialidade é, sem dúvida, um tema a ser resgatado. Produzir um trabalho integrado entre órgãos de governo com atividades complementares é um fator que tem se mostrado essencial tanto para o Estado, na redução dos seus gastos e na oferta de serviços de

melhor qualidade, quanto para a sociedade, na satisfação do seu anseio por políticas públicas mais integradas.

O objetivo desse artigo é retomar a discussão sobre a intersetorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersetorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos.

Recuperando o conceito de intersetorialidade

Marcondes *et al.*(2015) argumentam que as discussões sobre intersetorialidade – e também transversalidade – surgem no contexto contemporâneo, no qual a complexidade dos problemas sociais, multidimensionais e multicausais, demanda uma forma de atuação mais integrada das estruturas governamentais.

De fato, a literatura sobre o tema é bastante convergente nesse ponto. Serra (2005), por exemplo, argumenta que as organizações públicas são tradicionalmente muito formalizadas e verticais, definidas por sistemas técnicos especializados em áreas temáticas como saúde, urbanismo, educação e outras. Porém, fatores tais como objetivos políticos e sociais, referências territoriais ou ainda a atuação de segmentos sociais têm progressivamente forçado o setor público a adotar visões, perspectivas de trabalho ou estruturas que não se encaixam na estrutura organizacional clássica.

No mesmo sentido, Inojosa (1998) afirma que as estruturas organizacionais do setor público apresentam em geral um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, departamentalizados por áreas de especialização. Soma-se a isso o fato de que essas organizações mantêm práticas de trabalho que envolvem centralização decisória, dicotomia entre planejamento e execução, formalização excessiva, sigilo e ocultação de informações entre outras. Por consequência, o atendimento a problemas sociais complexos fica em muito dificultado.

Assim, o conceito de intersetorialidade surge no sentido de superar essas dificuldades, buscando oferecer soluções mais amplas a demandas sociais complexas. Utiliza-se aqui o mesmo conceito adotado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), na análise da reconfiguração organizacional da prefeitura de Fortaleza:

Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. (Junqueira *et al.*, 1997, p.24)

Esse conceito destaca o aspecto prático da intersetorialidade. Trata-se da aplicação de um corpo integrado de conhecimento ao longo das etapas de desenvolvimento da ação pública, planejamento, execução e avaliação.

Cunill-Grau (2014) salienta duas premissas que fundamentam a discussão sobre intersetorialidade: (1) a integração de setores possibilita a busca de soluções integrais e (2) a integração entre setores permite o uso das diferenças entre eles para resolver produtivamente problemas sociais. O conceito de Junqueira *et al.* é bastante convergente com essas premissas, deixando amostra as duas características que parecem ser mais relevantes na discussão a respeito, quais sejam a articulação entre áreas temáticas distintas e a aplicação a situações sociais complexas.

Serra (op. cit.) chama a atenção para o fato de que a incorporação de desenhos organizacionais orientados à gestão transversal nas organizações públicas tem trazido mais problemas que soluções. Tais problemas não residem tanto nos resultados obtidos, mas sim nas expectativas lançadas e na forma de utilização desse conceito. Segundo o autor, a gestão transversal não pode ser apresentada como a grande solução das limitações organizacionais das estruturas de governo, mas sim como um instrumento específico e limitado ao tratamento de alguns aspectos da gestão pública.

De fato, essa é uma questão importante. No Brasil, as estruturas de governo ainda seguem um padrão que foi formalmente instituído na década de 30 do século passado, no que ficou conhecido como reforma administrativa da Era Vargas. Baseada nas formulações de autores como Taylor e Willoughby (WAHRLICH, 1983), essa reforma administrativa absorveu conceitos como especialização, divisão do trabalho, meritocracia e controle de processos, os quais são observados até hoje. Da teoria da Administração, sabe-se que a aplicação de tais conceitos pode gerar disfunções organizacionais, o que no caso brasileiro demandou todo um esforço de “desburocratização” que vem sendo empreendido desde a década de 80.

Contudo, a intersetorialidade não se apresenta como solução para esse problema. Na verdade, essas estruturas burocráticas precisam existir, por um lado porque os governos necessitam manter certo grau de especialização de tarefas, para dar cabo das atividades que cabem a áreas temáticas específicas e, de outro lado, porque o próprio arcabouço jurídico-administrativo no Brasil demanda um forte controle na execução de certos processos, como expressão dos princípios constitucionais administrativos.

O que se pretende com a intersetorialidade é oferecer soluções mais amplas para questões sociais que são igualmente amplas, complexas, e que por isso demandam dos governos uma análise multi-setorial. Exemplos clássicos são as questões de gênero e igualdade racial, pelo seu caráter transversal. Mas o caso brasileiro mostra uma maior amplitude de aplicação. Marcondes *et al.* (2015), ao analisarem a produção acadêmica brasileira no tema, constatam que as áreas de Educação, Saúde e Política Social aparecem com maior frequência nos estudos realizados. Mas também estão presentes outras áreas, como por exemplo Desenvolvimento Local, Assistência Social e Habitação.

Ressalte-se que, conforme se pode depreender da literatura sobre o tema, a intersetorialidade não se orienta predominantemente em função da temática, embora haja temas que naturalmente demandam ação intersetorial. O principal norteador da ação intersetorial é o problema em questão, ou, de outro lado, a política pública que se pretende empreender para solucionar o problema.

Formas de atuação intersetorial

Kaiser (2011) aponta para seis tipos de arranjos colaborativos em estruturas de governo, quais sejam:

- **Colaboração**, na qual existe participação voluntária entre agências de nível hierárquico equivalente.
- **Coordenação**, na qual uma agência ou agente lidera uma operação, projeto ou programa com participação de outras agências.
- **Integração**, que consiste na união temporária de partes relevantes de diferentes agências para conduzirem um projeto, operação, programa ou política.
- **Fusão**, arranjo que implica união ou transferência de toda uma agência, ou de suas atividades, jurisdição, pessoal ou recursos, para uma outra agência, nova ou existente.
- **Redes**, que envolvem diferentes agências nos diversos níveis de governo e ainda outros atores da sociedade.
- **Parcerias**, arranjo nos quais são formadas parcerias público-privadas entre agências governamentais e organizações da sociedade, privadas ou não-governamentais.

Segundo o autor, esses diferentes arranjos não são estanques, podendo coexistir em uma mesma estrutura organizacional, gerando estruturas híbridas.

No mesmo sentido, Cunill-Grau (op. cit.), analisando classificações de diferentes autores, propõe quatro tipos de integração intersetorial, que se expressam da seguinte forma:

Quadro 1: Tipos de integração intersetorial e suas manifestações.

Colaboração	Padrões de qualificação de pessoal. Formulários ou processos de solicitação únicos. Protocolos de atuação comuns. Administração funcional centralizada.
Convergência	Disposições contratuais para transferência/aplicação de fundos. Acordos contratuais com uma "agência líder". Compartilhamento de aportes orçamentários ou recursos.
Consolidação	Planos e orçamentos multiagências /multiáreas /multidisciplinas. Equipes integradas para oferta de serviços. Planejamento integrado, divisão do trabalho e responsabilidades. Capital humano/ativos físicos compartilhados.
Integração	Acordos formais entre serviços. Metas e objetivos compartilhados claramente definidos. Leis que demandam associação entre agências. Fusão de alguns sistemas de gestão. Arranjos comuns de governança. Enfoques conjuntos para capacitação, gestão de informação e finanças.

Fonte: Cunill-Grau, 2014, p.20

Nas duas classificações, destaca-se a variável nível de participação dos atores envolvidos na integração, partindo de níveis mais baixos, nos quais os atores mantêm a sua atuação funcional e colaboram de forma subsidiária na realização de atividades comuns, até níveis mais altos, onde pode ocorrer a união de planos, estruturas e ativos organizacionais.

Lotta e Favareto (2016), analisando a experiência brasileira na definição de arranjos institucionais que favoreçam a intersetorialidade, categorizam as formas de materialização desta com base nas etapas do ciclo de políticas públicas, e vão dizer que em alguns casos a intersetorialidade se manifesta no processo de formulação das políticas públicas, em outros casos na implementação e noutros no monitoramento conjunto das ações.

Essa categorização é interessante para o caso brasileiro, visto que em geral as políticas públicas ocorrem por meio da ação paralela de agências afins, sendo raras as experiências de fusão ou integração de áreas. No máximo, o que se percebe é a criação de novas estruturas, com papéis que podem variar da coleta e consolidação de informações à coordenação das ações das agências envolvidas.

O trabalho dos autores é feliz na exemplificação desses arranjos, a partir da análise de três recentes programas do Governo Federal: o Programa Territórios da Cidadania (TC), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o plano Brasil Sem Miséria (BSM).

No programa Territórios da Cidadania, foram constituídos um Comitê Gestor Nacional, liderado pela Casa Civil e composto por mais 21 ministérios, um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, com representantes técnicos dos mesmos ministérios integrantes do Comitê Gestor, e ainda os Comitês Estaduais e os Colegiados Territoriais, respectivamente no âmbito dos Estados e Municípios participantes.

Os autores constataram que, em termos práticos, o poder de decisão sobre os investimentos permaneceu setorial e centralizado no âmbito do Governo Federal, com gestão baseada exclusivamente no monitoramento da execução orçamentária e cumprimento das metas estabelecidas anteriormente pelos próprios ministérios e demais estruturas federais. Os Comitês Estaduais perderam protagonismo, posto que os recursos podiam ser investidos diretamente nos municípios. Também os Municípios perderam protagonismo, visto que o seu papel se reduziu à escolha das ações desejadas e execução.

No caso do PAC, também foram criados comitês. Um primeiro, o Comitê Gestor de Ministros (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, ficou responsável pela coordenação de ações necessárias à implementação do programa. Outro comitê, o Grupo Executivo (GEPAC), composto pela Coordenação do PAC, Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ficou responsável por selecionar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados da implementação das ações.

Porém, há aqui uma inovação. Na gestão operacional do PAC foram criadas as Salas de Situação, organizadas por temas, compostas pelos três ministérios integrantes do CGPAC juntamente com o ministério relacionado ao tema em questão. Participaram das Salas os servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor. Tais Salas funcionaram como elo entre a gestão do PAC e o nível operacional nos ministérios, sendo responsáveis por acompanhar o cronograma físico-financeiro, gerenciar restrições, induzir melhorias e consolidar e repassar informações para o GEPAC e o CGPAC.

No caso do Brasil sem Miséria, foram criadas estruturas semelhantes aos anteriores, comitês e Salas de Situação temáticas.

Outros arranjos intersetoriais podem ser acrescentados ao caso brasileiro. Macário (2013) destaca o protagonismo da Casa Civil nos últimos mandatos presidenciais na condução do Programa de Aceleração do Crescimento. Essa estratégia é adotada em alguns casos, um órgão fortalecido e próximo ao chefe do Executivo, com capacidade de coordenar as ações dos demais envolvidos.

Lippi (2009) aponta a ação da Agência Metropolitana da Baixada Santista, em São Paulo, autarquia estadual criada com o objetivo de integrar ações entre nove municípios do interior do Estado.

Rocha Neto e Borges (2014), discutindo os problemas de integração de programas governamentais, apontam ser importante que as iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural ao embate entre os órgãos envolvidos devido aos diferentes interesses em jogo e também à quantidade de participantes. Segundo os autores, esses embates vão se manifestar inclusive por conta de agências e órgãos que muitas vezes possuem posições técnicas e ideológicas divergentes.

Apesar dos esforços e avanços na formação de estruturas organizacionais com vistas à intersetorialidade nas ações de governo no Brasil, os resultados ainda são limitados.

A análise de Lotta e Favareto (op. cit.) conclui que, no caso dos programas estudados, a principal inovação alcançada foi a introdução de novas temáticas ou de temáticas antes negligenciadas. Quanto à estrutura, o principal avanço foi na implementação de formas de monitoramento contínuo das ações.

As constatações dos autores, no tocante à intersetorialidade, estão resumidas no quadro a seguir:

Quadro 2: Síntese do desempenho dos programas (adaptado).

Territórios da Cidadania	<p>Cardápio de políticas já formuladas por cada ministério sem ação conjunta de planejamento. Ineditismo na tentativa de articulação. Monitoramento com base em investimentos e cumprimento de metas. Intersectorialidade baseada em justaposição sem integração.</p>
Programa de Aceleração do Crescimento	<p>Obras formuladas pelos Ministérios que apresentavam propostas ao GEPAC. GEPAC seleciona obras prioritárias de acordo com eixos prioritários, viabilidade e impacto. Implementação coordenada e executada por cada ministério setorial. Processo de monitoramento intersectorial nas salas de situação. Intersectorialidade temática</p>
Brasil Sem Miséria	<p>Intersectorialidade na busca de soluções voltadas a uma população específica, sem integração entre as políticas, mas entrega conjunta de serviços a um mesmo público. Formulação elaborada pelo Comitê Gestor buscando soluções (existentes ou não) para os problemas da população alvo. Estabelecimento de metas de cada programa depende do diagnóstico feito sobre a demanda populacional. Cada ministério implementa suas ações especificamente, submetendo-as ao monitoramento pelas salas de situação. MDS cobra dos ministérios setoriais o atingimento de metas. Caso não seja possível, são feitas readequações e negociações para garantia da execução. Intersectorialidade temática</p>

Fonte: Lotta; Favareto, 2016, p.61

As conclusões de Rocha Neto e Borges (op. cit.) são ainda mais contundentes. A partir da análise de acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais tratam de ações de controle sobre diversos programas do Governo Federal, eles mostram que é a intersectorialidade ainda é uma grande lacuna, apesar das intenções colocadas nos documentos oficiais que regulam esses programas.

Abaixo transcreve-se o quadro-resumo elaborado pelos autores, considerando apenas os acórdãos mais recentes.

Quadro 3: Ausência de coordenação, na perspectiva dos órgão de controle (adaptado)

Acórdão nº	Programa	Recomendação
2.781/2011	Bolsa Família	Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando a promover o cumprimento e acompanhamento das condicionaisidades do Bolsa-Família [...]
117/2011	Saneamento	Entende-se pertinente recomendar à Funasa e à Sedu que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e de acesso possível a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa.
182/2011	Assistência Farmacêutica	Agrava ainda mais o problema a desarticulação entre os órgãos do Ministério da Saúde no que se refere ao monitoramento e avaliação. A falta de uma política que direcione as ações, defina diretrizes, estabeleça instrumentos e formas de cooperação entre as unidades resulta na fragmentação das ações, sendo observadas sobreposições em algumas áreas [...]
357/2011	Esporte de Alto Rendimento	Ficou demonstrado que não há definição de responsabilidades no sistema esportivo no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada [em considerações sobre] a ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, [...] indefinição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional [...]
1.781/2011	Prevenção a Desastres	Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns.

Fonte: Rocha Neto; Borges, 2014, p.119-20

Conclui-se, até aqui, que ainda é necessário avançar muito no sentido de criar estruturas efetivas na construção de políticas públicas intersetoriais, do planejamento à avaliação. A utilização de escritórios de projetos de governo pode ser um caminho viável na consecução desse objetivo.

Escritórios de projetos de governo

Segundo o Project Management Institute (2013), o escritório de projetos é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. Em outras palavras, é uma estrutura organizacional destinada a coordenar os esforços relativos à gestão de projetos. Segundo o mesmo documento, em função do seu posicionamento na estrutura da organização, tem-se escritórios de projetos estratégico, tático ou operacional. No primeiro caso, trata-se de unidade vinculada à alta direção, com o papel de alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos da organização, priorização e seleção de projetos e gerenciamento do portfólio, podendo também atuar como unidade responsável pela definição da metodologia de projetos a ser utilizada na organização, bem como das ferramentas de gestão.

Por sua vez, um escritório tático vincula-se ao nível da gerência intermediária, podendo atuar na execução de projetos ou coordenação de escritórios operacionais. Estes últimos têm caráter predominantemente executivo, e encontram-se no nível operacional da organização.

Sua utilização em organizações governamentais não é nova. Desde a década de 90, quando o Gerencialismo se mostrou como modelo de gestão viável, governos de diversos países passaram a incorporar técnicas oriundas do mundo empresarial, e dentre elas a gestão de projetos e suas metodologias.

No Brasil, o primeiro caso paradigmático foi o do escritório de projetos implantado pelo Governo de Minas Gerais, em 2003, no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PMDI 2003-2020 definiu o chamado Choque de Gestão, conjunto de ações voltadas para o alcance do equilíbrio fiscal e a modernização da gestão pública. Dentre essas ações, estava contemplada a disseminação do gerenciamento de projetos e de programas focados em resultados, com atribuição de prioridade aos Projetos Estruturadores do Governo, grandes projetos que compunham a estratégia do PMDI. (MINAS GERAIS, 2003)

Segundo Santos *et al.* (2012), em 2003 foi criado o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (GERAES), com o papel de escritório central de projetos do governo. O GERAES integra a estrutura da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e utiliza a metodologia de gerenciamento de projetos do Project Management Institute para condução dos Projetos Estruturadores.

Atualmente existem diversos outros escritórios de gestão de projetos análogos ao mineiro, como por exemplo no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

A natureza integradora da metodologia de projetos, o seu foco na solução de problemas ou desenvolvimento de novos produtos, bem como sua ênfase em resultados, fazem com que seja desejável a sua aplicação como instrumento voltado para o aumento da intersetorialidade nas ações governamentais.

Contudo, ainda há muitos obstáculos a serem superados nesse caminho. A pesquisa de Silva (2014) sobre a implantação de escritórios de projetos de governo no Brasil aponta diversos desafios a serem superados, quais sejam:

- Baixa cooperação dos atores principais (*stakeholders*) com os EGPs em razão de motivos políticos ou, ainda, por enxergarem a metodologia de gerenciamento de projetos, ferramentas e artefatos como burocracia.
- Presença de conflitos de interesses por parte dos gerentes de projetos, principalmente em razão de alguns atuarem em regime de dedicação parcial aos projetos, outros por terem sido designados por motivos políticos ou, ainda, por receberem gratificação pela atuação como gerentes de projetos.

- Dificuldades em capacitar o pessoal por motivos financeiros, políticos ou de escassez de recursos humanos disponíveis.
- Dificuldades em dar cumprimento aos processos, conforme o planejado, em razão de a estrutura organizacional das instituições pesquisadas ser, na maioria, funcional ou matricial fraca, acarretando problemas de atrasos, comunicação ineficaz e complexidade hierárquica.
- Dificuldades para implantação de uma cultura em gerenciamento de projetos.
- Maior complexidade de gestão em razão de problemas de ordem política ou de mudança de legislação.

Essas são questões que, sem dúvida, merecem maior aprofundamento, mas que não inviabilizam a adoção de escritórios de projetos – e da metodologia de gerenciamento de projetos, por óbvio – no âmbito do setor público, com vistas à garantia da intersetorialidade.

Considerações finais

O objetivo desse trabalho foi apresentar pontos para discussão sobre intersetorialidade e estruturas organizacionais do Estado, a partir de uma revisão da literatura sobre a área. A análise mostra que, até aqui, a intersetorialidade é um aspecto bastante desejado, mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersetorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva.

No tocante a estruturas organizacionais que permitam a ação intersetorial, diversos arranjos são possíveis. Verifica-se que no caso brasileiro, o arranjo mais comum é o comitê, com abrangências das mais diversas. Propõe-se o escritório de projetos de governo com mais uma possibilidade.

Essa proposta não se dá por acaso. A metodologia de projetos é aderente às fases do ciclo de políticas públicas, da formulação à avaliação, permitindo a participação dos atores relevantes, a definição clara dos resultados esperados e dos recursos necessários, o acompanhamento de cronogramas e ainda a produção de informações de apoio à decisão.

Olhando um pouco mais de perto para os desafios à implantação de escritórios de projeto de governo apontados por Silva (op. cit.), percebe-se que eles são idênticos aos desafios à própria intersetorialidade: estrutura organizacional predominantemente funcional, divergência de interesses, questões de ordem política e cultura gerencial burocrática. São problemas que a administração pública brasileira enfrenta há algum tempo, cuja solução está na adoção de tecnologias gerenciais associada à mudança da visão dos dirigentes políticos acerca da estrutura do Estado. Quanto à primeira parte, a ciência administrativa pode apresentar soluções. Quanto à segunda, apenas a sociedade brasileira pode mudar. E o fará!

Referências

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr.1998.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S.; Descentralização e Intersetorialidade na gestão pública Municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones**. Caracas, 1997.

KAISER, F. M. Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations. Congressional Research Service : Washington, 2011.

LIPPI, M.F. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. Brasília. **Anais...** Brasília : Consad, 2009.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p.49-65, mar. 2016.

MACÁRIO, V.P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2013.

MARCONDES, M.M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A.P.R; NOGUEIRA, F.L.B.M. Transversalidade e Intersetorialidade: uma Proposta de Debate Conceitual para a Agenda de Pesquisa em Administração Pública. In: Encontro da Anpad, , 39. 2015, Belo Horizonte. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2003-2020**. Belo Horizonte : Seplag, 2003.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** – Guia PMBOK. 5 ed. EUA: PMI, 2013.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. O problema da integração de programas governamentais de desenvolvimento regional: o caso do Promeso. **Desenvolvimento em questão**, ano 12, n. 27, p.95-125, jul./set. 2014.

SANTOS, P.F.A.A.; GONÇALVES, C.A.; DIAS, A.V.C. Implementação da Gestão de Portfólio de Projetos no Setor Público: Um estudo de caso no Governo de Minas Gerais. In: Encontro da Anpad, , 36. 2012, Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas : CLAD. n. 32, jun. 2005.

SILVA, M.V.M. **Os principais desafios para implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro**, 2014. Dissertação (Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro. 2014.

WAHRLICH, B.M.S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Atuação do Escritório de Projetos Especiais do Governo do Distrito Federal na gestão do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei¹



Office of the Office of Special Projects of the government of the Federal District in the management of the Jockey Land Deactivation Program

Graziela Maria Fernandes das Neves <grazielafernandes@gmail.com>

Escritório de Projetos Especiais. Governo do Distrito Federal. Brasília, Brasil.

Aline Almeida Maia <alinemaiaappgt@gmail.com>

Escritório de Projetos Especiais. Governo do Distrito Federal. Brasília, Brasil.

Recebido 14-nov-18 **Aceito** 19-nov-18

Resumo Este artigo tem como objetivo apresentar a aplicação da metodologia de gerenciamento de projetos adotada pelo Escritório de Projetos Especiais - EPE do Governo do Distrito Federal para o monitoramento do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei, conhecido como Lixão da Estrutural. A partir da legislação específica para a disposição de resíduos sólidos no Brasil apresentou-se o diagnóstico da situação do Distrito Federal e as medidas adotadas pelo Governo de Brasília na busca do cumprimento das resoluções legais. Procurou-se também exemplificar a aplicação da gestão intersetorial em algumas ações do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei e a atuação do EPE na condução do planejamento e monitoramento das suas ações, na busca de soluções concretas para o cumprimento dos objetivos pretendidos pelo Programa. Acredita-se que a atuação do EPE demonstrada neste trabalho é um bom exemplo de como a intersectorialidade pode ser atingida.

Palavras-chave gestão de projetos; escritórios de projetos; Aterro do Jóquei.

1 Uma versão desse artigo foi apresentada no X CONSAD de Gestão Pública.

Abstract *This article aims to present the application of the project management methodology adopted by the Office of Special Projects - EPE of the Government of the Federal District to monitor the Jockey Landfill Deactivation Program, known as Lixão da Estrutural. From the specific legislation for the disposal of solid waste in Brazil the diagnosis of the situation of the Federal District and the measures adopted by the Government of Brasilia in the search for compliance with legal resolutions was presented. It also sought to exemplify the application of intersectoral management in some actions of the Jockey's Land Deactivation Program and the EPE's performance in the planning and monitoring of its actions, in the search for concrete solutions for the fulfillment of the objectives pursued by the Program. It is believed that the EPE performance demonstrated in this work is a good example of how intersectorality can be achieved.*

Key words *project management; project offices; Joquei Landfill.*

A disposição de resíduos sólidos em lixões - locais irregulares de disposição de resíduos sólidos - foi vedada pela Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Complementarmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) estabeleceu que, a partir de agosto de 2014, os rejeitos só poderiam ser dispostos em aterros sanitários, fazendo com que os entes federativos buscassem medidas para encerrar as atividades em lixões a fim de viabilizar que essa atividade fosse realizada em local ambientalmente adequado, cumprindo todas as exigências normativas pertinentes.

O Aterro do Jockey - AJ, conhecido como Lixão da Estrutural, era utilizado como área para a disposição final do resíduo no solo e recebia aproximadamente 70 mil toneladas, por mês, de resíduos coletados no Distrito Federal, cerca de 3.000 toneladas, por dia, de Resíduos Sólidos Urbanos, e de 7.000 a 9.000 toneladas, por dia, de Resíduos da Construção Civil e Volumosos, excetuando-se nesse montante os Resíduos dos Serviços de Saúde e eletroeletrônicos.

Há que se considerar que os impactos sobre os corpos hídricos eram preocupantes, principalmente diante da possibilidade de contaminação de águas subterrâneas por infiltração do chorume no solo. Essa situação era ainda mais crítica, visto que os mananciais da região eram frequentemente utilizados pelos habitantes locais e fazem parte de uma importante bacia hidrográfica do Distrito Federal, a Bacia do Lago Paranoá.

Ocupando uma grande área territorial a 17 quilômetros da Esplanada dos Ministérios, limítrofe à área do Parque Nacional de Brasília, o lixão tornou-se um grande foco de degradação ambiental e um centro de conflito social motivado pela falta de organização entre as ações de aterramento e aquelas de catação de materiais recicláveis por catadores.

As questões mais polêmicas eram quanto: (i) à localização do aterro próximo ao Parque Nacional de Brasília; (ii) aos impactos ambientais desencadeados pelas águas percoladas que eram dirigidas, de forma integral e/ou parcial para o interior do parque e, por consequência, afetando o seu habitat

natural, notadamente as águas subterrâneas; e (iii) à presença de catadores de materiais recicláveis que trabalhavam sem nenhuma relação formal com o Sistema de Limpeza Urbana (SLU) de forma degradante, sendo vítimas de inúmeros acidentes, inclusive fatais.

De acordo com o relatório “*Diagnóstico do Lixão do Jóquei*” (SLU, 2015), a gleba ocupada pelo lixão, uma área de 200 hectares e 6.000 metros lineares de perímetro, englobava uma grande quantidade de problemas estruturais e denotava deficiências estruturantes que justificaram a criação de um Grupo de Trabalho, por meio do Decreto nº 36.437, de 2 de abril de 2015, que resultou na elaboração de um Plano de Intervenção.

Considerando a complexidade desse Plano, por envolver diversas instâncias do Governo de Brasília, e no intuito de enfrentar a problemática de forma integrada e com a articulação institucional necessária, o Escritório de Projetos Especiais foi designado para coordenação das ações. A partir daí, foi criado o Programa de Desativação do Aterro do Jóquei.

Este trabalho tem como objetivo apresentar a aplicação da metodologia de gestão de projetos utilizada pelo Escritório de Projetos Especiais no desenvolvimento do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei. Trata-se de um estudo de caso que permite a análise detalhada do processo organizacional em estudo, ou seja, a identificação dos fatores particulares a este Programa, levando os atores envolvidos a um maior entendimento e compreensão das necessidades a serem aplicadas para efetiva gestão (MCCLINTOCK *et al.*, 1983 *apud* BRESSAN, 2004).

Contextualização do Programa

Em abril de 2015, o Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, instituiu Grupo de Trabalho, pelo Decreto nº 36.437, de 02 de abril de 2015, para elaborar e implementar o Plano de Intervenção de atividades de ordenamento do Aterro do Jóquei, visando melhorar o tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos (RSU) do Distrito Federal.

A criação desse Grupo de Trabalho foi motivada pelo diagnóstico realizado pelo SLU sobre o Aterro do Jóquei (Diagnóstico do Lixão do Jóquei, SLU, 2015). No referido documento restou demonstrado que os desafios a serem enfrentados, em razão das irregularidades encontradas no Lixão, eram de diversas ordens, inclusive vários deles ultrapassavam a possibilidade de enfrentamento pelo SLU, uma vez que extrapolavam a sua competência, abarcando passivo ambiental, trabalho infantil, depósito de carros roubados, condições de trabalho indignas para os catadores entre outros.

O Grupo de Trabalho definiu o Plano de Intervenção do Encerramento das atividades irregulares do Aterro do Jóquei - Lixão. As 41 ações do referido Plano foram separadas em 04 subgrupos (Gestão Operacional, Ambiental, Delitos e Catadores) cuja responsabilidade pela implantação ficou a cargo

de, respectivamente, SINESP, SEMA, SSP e SEDSTMIDH, e a coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Casa Civil.

Em 2016, o Governador criou o Escritório de Projetos Especiais – EPE, na estrutura interna de seu próprio gabinete, para gerenciar os projetos prioritários do Governo de Brasília. Dentre esses projetos está o Programa de Desativação do Aterro do Jóquei, no qual diversos órgãos de governo precisaram atuar de forma integrada para a oferta de soluções efetivas e abrangentes.

Atuação do Escritório de Projetos Especiais na iniciação do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei: CANVAS e TAP

A partir do Plano de Intervenção, e utilizando a metodologia adotada pelo EPE, iniciou-se o trabalho de construção do PM CANVAS, visando o alinhamento conceitual em torno do Programa. O instrumento permitiu a discussão e a formalização, por meio do TAP, do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei, conforme Anexo 1.

Na sequência, foi elaborado o Termo de Abertura do Programa - TAP que estabeleceu como objetivo geral o seguinte:

Desativar a disposição final irregular de resíduos sólidos no Aterro do Jóquei, com a inclusão sócio produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, e indicar ações para requalificação da área (Anexo 2).

Dentre os benefícios esperados foram elencados:

- a. Atendimento aos preceitos estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e pela Lei nº 5.418/2014 (Política Distrital de Resíduos Sólidos);
- b. Disposição final adequada dos rejeitos;
- c. Destinação e tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos secos e orgânicos;
- d. Inclusão sócio produtiva dos catadores de material reciclável e reutilizável;
- e. Promoção de um Meio Ambiente mais equilibrado;
- f. Elevação da consciência ambiental;
- g. Utilização racional dos recursos naturais; e
- h. Desenvolvimento socioeconômico sustentável.

O TAP permitiu a identificação dos atores envolvidos em cada um dos projetos, reforçando a importância da gestão intersetorial, por meio da “articulação dos diversos saberes”.

Foram identificados os seguintes atores:

- a. Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF – ADASA;
- b. Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS;
- c. Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;
- d. Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP;
- e. Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – IBRAM;
- f. Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais - CACI;
- g. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos – SINESP;
- h. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA;
- i. Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude – SECRIANÇA;
- j. Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH;
- k. Secretaria de Estado de Saúde – SES;
- l. Serviço de Limpeza Urbana – SLU.

A elaboração do Termo de Abertura do Programa - TAP possibilitou, ainda, a identificação das premissas, riscos, restrições e o não escopo, ou seja, as ações não incluídas no âmbito deste Programa, conforme Anexo 2.

Atuação do Escritório de Projetos Especiais no planejamento do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei: EAP e Cronograma

O gerenciamento de projetos como uma profissão indica que a aplicação do conhecimento, processos, habilidades, ferramentas e técnicas pode ter um impacto significativo no sucesso do projeto (PMI, 2013). Com vistas a essa aplicabilidade, o Escritório de Projetos Especiais destacou dois servidores, assessores especiais, para atuarem conjuntamente em cada um dos seus programas. Assim,

esses assessores iniciaram o trabalho de articulação com os diversos atores, mediante reuniões semanais para o planejamento dos projetos e atividades.

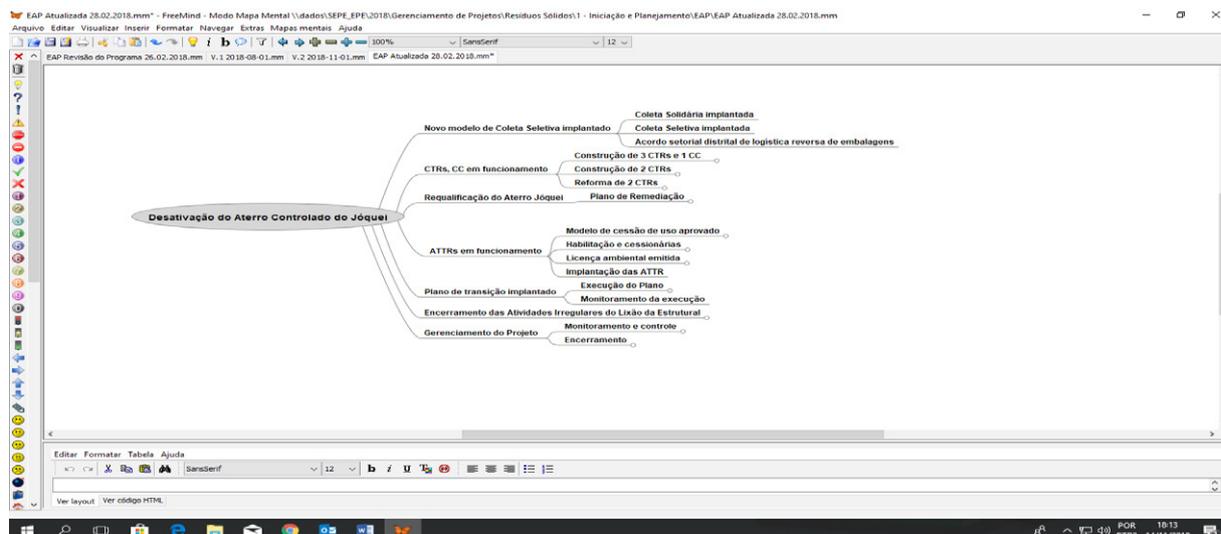
Nesse sentido, envidaram-se esforços na elaboração da Estrutura Analítica do Programa – EAP, que possibilitou organizar as grandes entregas em projetos, componentes menores e mais facilmente gerenciáveis, a saber:

- a. Novo Modelo de Coleta Seletiva Implantado;
- b. Centros de Triagem - CTR e Centro de Comercialização - CC em funcionamento;
- c. Aterro Sanitário de Brasília em funcionamento;
- d. Requalificação do Aterro do Jóquei;
- e. Áreas de Transbordo e Triagem de Resíduos – ATTR em funcionamento;
- f. Pontos de Entrega Voluntária – PEV em funcionamento;
- g. Plano de Transição Implantado;
- h. Plano de Comunicação;
- i. Gerenciamento do Projeto.

Valeriano (2008, p. 93) concorda que a gestão de projetos deve ser considerada uma escolha adequada para a solução de problemas ou implementação de processos, pois é capaz de subdividir um projeto em partes, nas quais se é possível “definir o objetivo a atingir; fixar o escopo; estabelecer prazos limites a serem atingidos; determinar custos aceitáveis; e identificar necessidades e expectativas das partes interessadas”.

Com os projetos definidos, partiu-se para identificação dos pacotes de trabalho. Importante destacar que esta construção foi realizada, em conjunto, com representantes técnicos de todos os órgãos envolvidos e indicados formalmente pelos seus titulares. A Figura 1 apresenta a EAP elaborada com a utilização da ferramenta *Freemind*, para visualização dos projetos e dos pacotes de trabalho.

Figura 1- Estrutura Analítica do Programa



Fonte: Escritório de Projetos Especiais

Os pacotes de trabalho foram desdobrados em atividades as quais foram cronogramadas utilizando a ferramenta MS Project, para programar e representar graficamente as informações relativas a cada uma das entregas dos projetos, estabelecendo a duração de cada uma delas, com a definição das prováveis datas de início e de término.

De acordo com Pisa (2013), o gerenciamento de projetos não é viável sem que a função de planejamento defina de maneira clara e detalhada o objetivo que se pretende atingir, que entregas serão feitas e em qual prazo, quais atividades a cumprir e quais recursos deverão ser empregados e de onde eles virão.

Após a elaboração dos documentos iniciais do Programa (CANVAS, TAP, EAP e Cronograma), estes foram submetidos à análise dos titulares dos órgãos envolvidos para aprovação em reunião com o patrocinador do Programa, ou seja, com o Governador do Distrito Federal, ocasião em que foi assinado o Termo de Validação do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jôquei, conforme Anexo 3.

Atuação do Escritório de Projetos Especiais no monitoramento do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei: Reuniões Semanais, Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do DF, Relatórios de Situação e de Entraves, Gerenciamento de Mudanças

Concluída a etapa de Planejamento do Programa, que levou aproximadamente três meses, iniciou-se a execução das atividades programadas e acordadas pelos órgãos, cabendo ao Escritório de Projetos Especiais o monitoramento dos trabalhos. Para tanto, acordou-se a realização de reuniões semanais de acompanhamento, sempre no mesmo dia e horário, com os mesmos representantes técnicos indicados anteriormente.

Para melhor desempenho das reuniões semanais, foram elaboradas planilhas contendo a evolução das atividades, por projeto, assim como planilha de projetos, por órgão, que foram atualizadas semanalmente pelos representantes técnicos dos órgãos e enviadas ao Escritório de Projetos Especiais.

As informações registradas nas planilhas foram reportadas no Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do DF, criado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, para monitoramento e avaliação dos projetos estratégicos do governo.

Por meio do Sistema Gestão DF é possível mapear as ações e monitorar os projetos do Programa, conhecer os seus responsáveis e acompanhar os prazos e o status. O Sistema oferece ainda relatório gerencial com a lista de resultados, que podem ser acompanhados pelo governador e gestores dos órgãos, dando transparência à gestão pública.

Os entraves detectados durante a reunião semanal de monitoramento foram objeto de atuação do Escritório de Projetos Especiais, podendo gerar reuniões bilaterais ou multilaterais para a resolução das questões identificadas.

Após cada reunião de monitoramento, os assessores do EPE, responsáveis pelo Programa, elaboravam Relatório Semanal de Situação a ser submetido ao Patrocinador.

No decorrer do monitoramento do Programa, identificou-se a necessidade de serem realizadas duas alterações no conteúdo do Programa, uma para a inclusão de aluguéis de galpões para instalação dos CTR, outra para a substituição do estudo de impacto de vizinhança pelo estudo epidemiológico para catadores de materiais recicláveis. Essas alterações foram formalizadas no documento denominado Ajuste de Escopo, por meio do qual a gestão da mudança do escopo é realizada e validada pelos titulares dos órgãos envolvidos.

Considerando que o AJ existia há aproximadamente 60 anos, não se justificava a realização de um Estudo de Impacto de Vizinhança, e sim de um Estudo Epidemiológico, a fim de verificar os impactos do Aterro na saúde pública da população local.

Nesse contexto, houve o entendimento dos órgãos envolvidos no Programa para o ajuste acima mencionado, tendo em vista que a exposição ao lixo por si só é uma condição extremamente insalubre, que acarreta vários e graves danos à saúde humana, pois além dos riscos químicos existem riscos biológicos, físicos e ergonômicos.

A intersetorialidade na Gestão do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei

A decisão governamental de encerrar as atividades do Aterro Jóquei demandou uma forma de atuação mais integrada do Poder Público, pois envolveu uma série de ações multidimensionais e multi-causais, visto ser um assunto transversal a diversos atores, conforme Marcondes *et al.* (2015).

A Política Distrital de Resíduos Sólidos (Lei nº 5.418/2014), no inciso XI do Art.2º, entende como gestão integrada de resíduos sólidos “o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.

Nesse contexto, e de forma a implementar o tratamento sustentável dos resíduos sólidos produzidos no Distrito Federal, o Programa de Desativação do Aterro do Jóquei foi composto por projetos multisetoriais e necessitaram de articulação intensa entre os diversos órgãos envolvidos. Apresenta-se, a seguir, alguns exemplos de ações contidas no Programa que demonstram a intersetorialidade de atuação:

- a. Implantação de Centros de Triagem - CTR, “estabelecimento destinado ao recebimento de resíduos recicláveis ou reaproveitáveis, que são separados manualmente pelos catadores de materiais recicláveis, inclusive com auxílio de esteiras conforme o tipo do material (Resolução CONAM Nº 2 de 16/10/2012)”, a serem operacionalizados pelas cooperativas/associações de catadores, gerando assim oportunidades de trabalho e renda para os catadores, além de oferecer melhores condições de trabalho. Este projeto envolveu atividades que precisaram ser implementadas de forma integrada pela SEMA, SLU, SEDESTMIDH, IBRAM, CACI, NOVACAP e TERRACAP, sob a coordenação do EPE. Há que se considerar que a implantação deste projeto previu: i) a capacitação dos catadores; ii) elaboração do modelo de gestão dos CTR; e iii) aquisição dos equipamentos para os CTR.
- b. Implantação de Novo Modelo de Coleta Seletiva, apesar de ser competência específica do Serviço de Limpeza Urbana – SLU, não se restringe apenas àquele órgão, por ser uma premissa

básica para a obtenção de materiais na quantidade e qualidade necessárias para viabilizar a operacionalização dos CTR. O Modelo de Coleta Seletiva integra o Plano Distrital de Gestão de Resíduos Sólidos que por sua vez faz parte do Plano de Saneamento Básico do DF. No âmbito deste projeto, está prevista a coleta seletiva solidária e a logística reversa. Portanto, este projeto contemplou ações intersetoriais envolvendo a SEMA, SLU, SINESP, AGEFIS, CACI, sob a coordenação do EPE.

- c. A transição dos catadores do Lixão para os CTR contemplou ações de proteção social implementadas pela SEDESTMIDH, em parceria com o SLU, SEMA, CACI, sob a coordenação do EPE, para o desenvolvimento das seguintes ações: Programa Agente Cidadania Ambiental (Portaria nº 185/2016), Programa Caminhos da Cidadania (Portaria nº 202/2016), Projeto de Lei nº 1.459/2017 que criou o Programa de Compensação Financeira Temporária aos catadores de materiais recicláveis que exerciam atividades no Aterro do Jóquei.
- d. A realização do estudo epidemiológico para catadores de materiais recicláveis é outro exemplo de ação intersetorial, especialmente pelo envolvimento de diferentes setores dentro da própria Secretaria de Estado de Saúde, como a Superintendência da Região Centro Sul/SES; Subsecretaria de Vigilância à Saúde/SES; Subsecretaria de Assistência Integral à Saúde/SES; Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde; e o Gabinete do Secretário de Estado de Saúde. Além de contar com a parceria da Universidade de Brasília – UnB, sob a coordenação do EPE.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi apresentar a aplicação da metodologia de gerenciamento de projetos adotada pelo Escritório de Projetos Especiais - EPE do Governo do Distrito Federal para o monitoramento do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei. Foram destacadas algumas etapas de gerenciamento de projetos (iniciação, planejamento e monitoramento), as metodologias adotadas pelo EPE (CANVAS, TAP, EAP, Cronograma), com a utilização dos seus respectivos instrumentos.

Além disso, procurou exemplificar a aplicação da gestão intersetorial em algumas ações do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei e a atuação do EPE na condução do planejamento e monitoramento das suas ações, na busca de soluções concretas para o cumprimento dos objetivos pretendidos.

O Programa de Desativação do Aterro do Jóquei, projeto prioritário do Governo de Brasília, necessitou de intensa articulação multisetorial, essencial ao planejamento e monitoramento das ações para alcance dos resultados, superando práticas fragmentadas de atuação.

A estrutura organizacional hierarquizada da administração pública brasileira dificulta a implementação de ações intersetoriais, que podem ser facilmente desenvolvidas mediante a atuação de escritó-

rios de projetos, com o uso de metodologias de gestão e de ferramentas adequadas. Acredita-se que a atuação do EPE demonstrada neste trabalho é um bom exemplo de como essa intersectorialidade pode ser atingida.

Referências

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02/08/2010. Institui a **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. DOU de 03 ago. 2010.

_____. Lei nº 6.938, de 31/08/1981. Dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**. DOU de 02 de set. 1981.

BRESSAN, F. **O Método do Estudo de Caso e seu Uso em Administração**. Revista ANGRAD, Salvador, v.5, n.1, p. 24-40, jan-mar. 2004

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.418, de 24/11/2014. Institui a **Política Distrital de Resíduos Sólidos**. DODF de 01 de dez. 2014.

_____. Decreto nº 37.130, de 19/02/2016. Aprova o **Plano de Intervenção para encerramento das atividades irregulares no Aterro Controlado do Jôquei**. DODF de 19 de fev. 2016.

_____. Portaria nº 185 de 1º de dezembro de 2016. **Regulamenta o Programa Agentes de Cidadania Ambiental - Inclusão ao Mundo do Trabalho na Área Ambiental**. DODF de 05 de dez. 2016.

_____. Portaria nº 202 de 23 de dezembro de 2016. **Disciplina os procedimentos operacionais para implantação do Programa Caminhos da Cidadania**. DODF de 02 de jan. 2017.

_____. Resolução CONAM nº 2 de 16/10/2012. Institui o **Licenciamento Ambiental Simplificado para as atividades de Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem de Resíduos de Construção Civil; Área para Aterro de Resíduos de Construção Civil (Inertes) e Centros de Triagem de Resíduos para Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis - CTR**. DODF de 19 de out. 2012.

MARCONDES, M.M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A.P.R.; NOGUEIRA, F.L.B.M. **Transversalidade e Intersectorialidade: uma Proposta de Debate Conceitual para a Agenda de Pesquisa em Administração Pública**. In: Encontro da Anpad, 39. 2015, Belo Horizonte.

PISA, B. J.; OLIVEIR, A. G. **Gestão de Projetos na Administração Pública: Um instrumento para o planejamento e desenvolvimento**. Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, 2013. Disponível em <http://www.snepd.utfpr.edu.br/> Acesso em 01/06/2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos - Guia PMBOK**. 5a ed. *Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute*, 2013.

VALERIANO, D. L. **Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos**. Makron Books. São Paulo, 2001. Edição 2008.

Anexo 1 – PM CANVAS

Projeto Estratégico		Programa: Resíduos Sólidos Subprograma: Decisão 2107/2015 - TCDF	
<p>? JUSTIFICATIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descumprimento da Lei nº 12.305/2014; - Ausência de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos; - Precariedade de áreas para receber resíduos da Construção Civil; - Obstáculos Administrativos a serem superados para a efetiva implementação no Distrito Federal, da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 	<p>🎯 OBJETIVO DO PROJETO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar tratamento sustentável dos resíduos sólidos produzidos no Distrito Federal de forma a cumprir a Política Nacional e Distrital de Resíduos Sólidos. 	<p>🦋 BENEFÍCIOS ESPERADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Destinação e tratamento adequado dos resíduos sólidos; - Inclusão Social dos Catadores de Material Reciclável; - Eficiência e segurança jurídica no âmbito das competências governamentais na questão dos resíduos sólidos; - Garantia de um Meio Ambiente equilibrado; - Promoção da consciência ambiental; - Utilização racional dos recursos naturais; - Desenvolvimento socioeconômico sustentável, com perspectiva de proteção ambiental. 	<p>⚙️ GRANDES ENTREGAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Projeto Coleta Seletiva; <ul style="list-style-type: none"> - Implementação da Coleta Seletiva Solidária; 2. Arcabouço normativo do Programa de Resíduos sólidos; <ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana; - Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; - Instalação de Áreas de Transbordo e triagem; 4. Operacionalização dos Centros de Triagem; <ul style="list-style-type: none"> - Centros de Triagem com recursos do BNDES; - Centros de Triagem como contrapartida do SLU; - Seleção das Cooperativas para operação; - Plano de inclusão social para catadores; 5. Fechamento do Aterro Controlado <ul style="list-style-type: none"> - Implementação dos EcoPonto - Definição de áreas para instalação dos EcoPontos nas RA's; 7. Operação do Aterro Sanitário; <ul style="list-style-type: none"> - Tratamento de destinação final de resíduos orgânicos;
<p>💰 CUSTO TOTAL ESTIMADO: R\$</p>		<p>🕒 DURAÇÃO PREVISTA: Data de Início: Data de Término:</p>	

Anexo 2 – Termo de Abertura do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei

 GOVERNO DE BRASÍLIA		ESTRATÉGIA 2016-2019 TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA (TAP)		
DATA DA VERSÃO: 25/08/2016		
1. Informações Gerais do Programa		
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental	
Objetivo(s) do mapa estratégico(s) apoiado(s)	Garantir a proteção e o uso sustentável do Meio Ambiente. Ampliar o acesso a serviços públicos de infraestrutura com qualidade e regularidade	
Programa Temático vinculado	Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental.	
Subprograma vinculado	Desativação do Aterro Controlado do Jóquei	
2. Justificativa do Programa		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Política de Resíduos Sólidos, no âmbito do Distrito Federal, encontra-se alinhada em relação a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Entretanto, algumas ações previstas ainda não foram implementadas, tais como: 1) erradicação dos lixões, evitando o agravamento dos problemas ambientais gerados pelos resíduos sólidos; 2) a criação de um Plano Distrital de Saneamento Básico; e 3) o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e 4) a inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis. ▪ Além disso, há a precariedade das instalações e infraestruturas destinadas ao tratamento, triagem e reciclagem dos resíduos sólidos urbanos (RSU) e dos resíduos da construção civil (RCC), cuja representatividade dos resíduos corresponde a 60 % do volume de resíduos no DF. ▪ A implementação efetiva da Política Nacional e da Política Distrital de Resíduos Sólidos prevê a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade, o que indica a necessidade de coordenação das ações, um dos objetivos deste projeto. ▪ Objetiva, ainda, estruturar as ações do Governo do Distrito Federal, para cumprimento à Lei nº 12.305/2010. ▪ O presente projeto justifica-se pela necessidade de obter benefícios a partir do gerenciamento técnico conjunto das ações críticas para desativar a disposição final irregular de resíduos sólidos no Aterro Controlado do Jóquei. Portanto, do programa de Gestão dos Resíduos Sólidos, foram destacadas as entregas consideradas essenciais para o alcance dos objetivos abaixo propostos. 		



**ESTRATÉGIA 2016-2019
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA**

3. Objetivo do Programa

Desativar a disposição final irregular de resíduos sólidos no Aterro Controlado do Jôquei, com a inclusão sócio produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, e indicar ações para requalificação da área.

4. Benefícios Esperados

- Atendimento aos preceitos estabelecidos pela Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e pela Lei nº 5.418/2014 (Política Distrital de Resíduos Sólidos);
- Disposição final adequada dos rejeitos;
- Destinação e tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos secos e orgânicos;
- Inclusão sócio produtiva dos catadores de material reciclável e reutilizável;
- Promoção de um Meio Ambiente mais equilibrado;
- Elevação da consciência ambiental;
- Utilização racional dos recursos naturais;
- Desenvolvimento socioeconômico sustentável.

5. Grandes Entregas

Grandes Entregas	Data Fim
Novo Modelo de Coleta Seletiva implantado	Dezembro/2018
7 Centros de Triagem de Resíduos Sólidos (CTR) e 1 Centro de Comercialização (CC) em funcionamento	Maio/2018
Aterro Sanitário de Brasília em funcionamento	Novembro/2016
Requalificação do Aterro Jôquei	Novembro/2023
6 Áreas de Triagem e Transbordo de Resíduos (ATTR) em funcionamento	Novembro/2018
6 Pontos de Entrega Voluntária (PEV) em funcionamento	Fevereiro/2017
Plano de Transição Implantado	Dezembro/2018
Plano de Comunicação	Dezembro/2018
Gerenciamento do Programa	Novembro/2023

6. Partes Interessadas

Administração Regional da Estrutural
 Administração Regional do SCIA
 Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS
 Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF - ADASA
 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES
 Central de Cooperativas - CENTCOOP
 Comitê Gestor de Resíduos da Construção Civil - GSI
 Comitê Gestor do Contrato BNDES
 Comitê Intersetorial de Inclusão Social de Catadores - CIISC
 Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB





ESTRATÉGIA 2016-2019
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA

Companhia Energética de Brasília – CEB
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP
Comunidade residente na Região Administrativa da Estrutural
Comunidade residente na Região Administrativa da Samambaia
Conselho Tutelar da Estrutural
Cooperativas de catadores
Diretoria de Vigilância Epidemiológica – SES
ELETRONORTE
Escritório de Projetos Especiais da Governadoria - EPE
Fundação Banco do Brasil – FBB
GEF – Global Environment Facility
Ministério Público do DF e Territórios – MPDFT
Secretaria da Casa Civil e Relações Institucionais - CACI
Secretaria de Agricultura – SEAGRI
Secretaria de Educação – SEDF
Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP
Secretaria de Justiça - SEJUS
Secretaria de Patrimônio da União – SPU
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG
Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude – SECRIANÇA
Secretaria de Saúde – SES
Secretaria de Segurança Pública - SSP
Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - SEDESTMIDH
Secretaria do Meio Ambiente – SEMA
Serviço de Limpeza Urbana - SILU
Sociedade do Distrito Federal
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT

7. Premissas

- Haverá liberação dos recursos do contrato de financiamento com o BNDES para a construção de 3 CTRs e 1 CC.
- O Plano Distrital de Saneamento Básico (PDSB) será entregue no prazo estabelecido e em conformidade com os entendimentos entre as partes envolvidas.
- O Plano de Transição será elaborado de forma colaborativa com a representação dos Catadores do Lixão.
- A desativação do Lixão pressupõe o funcionamento do Aterro Sanitário de Brasília.
- A coleta seletiva deve fornecer resíduos em qualidade e quantidade suficiente para abastecer a operação dos 7 Centros de Triagem que entrarão em funcionamento.
- A operação dos Centros de Triagem será feita por Cooperativas de Catadores.



**ESTRATÉGIA 2016-2019
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA**

8. Riscos

- O atraso no atendimento aos requisitos do BNDES para a liberação dos recursos financeiros pode comprometer o cronograma de construção dos CTRs.
- O atraso na aprovação e publicação do PDSB pode comprometer a implantação do novo modelo de Coleta Seletiva.
- Insuficiência de recursos para aquisição de equipamentos necessários à operação dos Centros de Triagem.
- Inviabilidade econômica e operacional do Modelo de Gestão dos Centros de Triagem.
 - ✓ Insuficiência de resíduos em quantidade e qualidade necessárias para a operação dos Centros de Triagem e sua influência direta na geração de trabalho e renda.
 - ✓ Ineficiência e inadequação do novo modelo de coleta seletiva e de sensibilização ambiental da população do DF.
- Dificuldade das Cooperativas para gerir os Centros de Triagem do BNDES.
- A convivência conflituosa de Cooperativas distintas nos Centros de Triagem pode comprometer a sua operação.
- Descompasso entre a desativação do Aterro do Jôquei e a implantação da infraestrutura necessária e definitiva para a transferência das atividades dos catadores.
- Resistência da comunidade de catadores do Lixão para soluções de transição entre a desativação da deposição de resíduos sólidos no Aterro do Jôquei e a operação dos Centros de Triagem.

9. Restrições

- Adequação orçamentária e financeira para construção dos 3 Centros de Triagem SEMA aos recursos a serem disponibilizados por meio do instrumento de cooperação com o BNDES.
- Não há dedicação exclusiva dos membros da equipe ao programa.
- As soluções propostas no âmbito do programa devem seguir as diretrizes do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS.

10. O que não será feito (Não-Escopo)

Farão parte desse projeto as ações estritamente necessárias à desativação do Aterro do Jôquei. Deste modo, embora sejam igualmente importantes, **NÃO ESTÃO INCLUÍDAS** ações relacionadas a:

- 1) Construção da nova EC Guariroba.
- 2) Execução do Plano de Remediação da área ocupada pelo Aterro Controlado do Jôquei.
- 3) Gestão dos contratos envolvidos na construção e operação dos Centros de Triagem e CC.
- 4) Processos de trabalho rotineiros de competência dos órgãos ou entidades do governo envolvidas.
- 5) Equacionamento de demandas judiciais.

11. Duração Prevista

DURAÇÃO PREVISTA	Data de início	Junho/2016	Data de término	Novembro/2023
-------------------------	-----------------------	------------	------------------------	---------------

✓



ESTRATÉGIA 2016-2019
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA

12. Equipe do Programa

ÓRGÃO COORDENADOR		ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESPECIAIS - GOVERNADORIA	
DEMAIS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS			
NOME	CARGO/ÓRGÃO/ENTIDADE	TELEFONE	E-MAIL
SLU			
Heliana Kátia Tavares Campos	Diretora Presidente	3213-0133 3213-0105	dg@slu.df.gov.br; telma.lins@slu.df.gov.br
Paulo Celso Reis Gomes	Diretor	3213-0180	pcdosreis@gmail.com
Andréa Portugal	Acessora	3213-0114	andrea.portugal@slu.df.gov.br
Victor Bruzzi Morais Cândido	Gerente	3213-0176	victor.candido@slu.df.gov.br
SEMA			
André Lima	Secretário de Estado de Meio Ambiente	3214-5609	andre.lima@sema.df.gov.br
Jorge Artur F. C. de Oliveira	Subsecretário de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental	9626-9913	sitioplegria@gmail.com
Priscila Bernardes Alvares	Coordenadora de Resíduos Sólidos/SURSA	8273-2122	priscilasema@gmail.com
Raul S. T. Valle	Chefe(AJL)	3214-5620	raul.semadf@gmail.com
Mirtes V. Borali	Coordenadora de Saneamento Ambiental/SURSA	3214-5674	mirtes.borali@gmail.com
Nanci M. Monteiro	Executiva do Projeto BNDES	3214-5611 / 8354-5692	nancimoreno.semadf@gmail.com
Ivens Drumond	Chefe de Gabinete	3214-5602	ivensdrumond@sema.df.gov.br
ADASA			
Eduardo Costa Carvalho	Superintendente de Recursos Sólidos - SRS	3961-4906	eduardo.carvalho@adasa.df.gov.br
Elen Dâmia	Coordenadora de Regulação - SRS	3961-4907	elen.santos@adasa.df.gov.br
Ligia Lopes	Coordenadora de Fiscalização - SRS	3961-4905	ligia.lopes@adasa.df.gov.br
CASA CIVIL			
Márcio Gimene	Subsecretário de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor	3333-9944	marcio.gimene@buriti.df.gov.br

5

GOVERNO DE BRASÍLIA		ESTRATÉGIA 2016-2019 TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA	
Rodrigo Oliveira de Castro Dias	Subsecretário de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor	3312-9944	rodrigo.dias@buriti.df.gov.br
Douglas Soares Melo	Subsecretário de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor	9944-2050	douglas.srmelo@gmail.com
SINESP			
Antônio Raimundo Coimbra	Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos	3306-5000	antonio.coimbra@sinesp.df.gov.br
Diego Lopes Bergamaschi	Subsecretário de Acompanhamento Ambiental	3306-5073	diego.sinesp@gmail.com
Norma Chemin	Chefe da Assessoria Especial de Gestão Ambiental - ASGA/SUAA	3306-5074	norma.chemin@sinesp.df.gov.br norma.sinesp@gmail.com
SEDESTMIDH			
Marlene Azevedo	Secretária Adjunta de Desenvolvimento Humano e Social	3348-3516	marlene.azevedo@sedestmidh.df.gov.br
Jean Carlos Vieira de Almeida	DIPAR	3348-3574	jean.almeida@sedestmidh.df.gov.br
Arnaldo Veloso Mendonça		3348-3574	arnaldo.veloso@sedestmidh.df.gov.br
Hemary J. Castro	SEADS	3348-3606	hemary.castro@sedestmidh.df.gov.br
Conacy Coelho	SDH	3403-4948	conacy@sedestmidh.df.gov.br
IBRAM			
Rafael Loschi Fonseca	Coordenador COINF	3344-5835 / 99448-7739	rafael.fonseca@ibram.df.gov.br
Antônio Queiroz Barreto	Superintendente	99253-0545	antonio.barreto@ibram.df.gov.br
NOVACAP			
Márcio Buzar		3403-4737	marcio.buzar@gmail.com
Márcio Costa	DETEC	3403-4737 / 9841-9922	detecdenovacap@gmail.com
Bruno Borges	DETEC	3963-1536	detecnovacap@gmail.com
Luciano Oliveira Dias		3403-2490	lodias@gmail.com
Eliene Muniz Navarro		3403-7436	elienemunizdamata@gmail.com
Leonardo da S.P. Inojosa	DEPUDE	3403-2633	leonardo.inojosa@novacap.df.gov.br
SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA			



6



**ESTRATÉGIA 2016-2019
TERMO DE ABERTURA DO PROGRAMA**

Gabriela Godoy	Coordenadora SUBJUV	3213-0665	gabrielagodoy.buriti@gmail.com
Susana Cecília Mintegui		3213-0671	politicascrianças.gdf@gmail.com
TERRACAP			
Barthira Torres Aranha	DIRUR	3342-1123	barthira.aranha@terracap.df.gov.br
Celso Berger Schultz		3342-1123	celso.schultz@terracap.df.gov.br
EPE			
Graziela Neves		3961-1536	graziela.neves@buriti.gov.br
Maria Raquel Mesquita Melo		3961-1537	raquel.melo@buriti.df.gov.br
Nelson Santos Filho		3961-1536	nelson.santos@buriti.df.gov.br

13. Aprovação

Brasília, 25 de agosto de 2016

Governador Rodrigo Rollemberg

Patrocinador do Projeto

Anexo 3 – Termo de Validação do Planejamento do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei

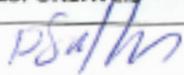
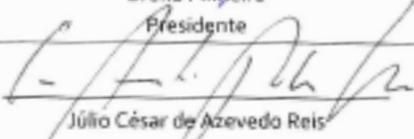
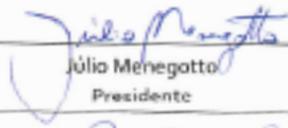


**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA GOVERNADORIA
ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESPECIAIS**

TERMO DE VALIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO DO PROGRAMA DE DESATIVAÇÃO DO ATERRO CONTROLADO DO JÓQUEI

Por meio deste Termo, os SIGNATÁRIOS validam os documentos de planejamento do Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei, abaixo elencados e anexados a este Instrumento:

1. Termo de Abertura do Programa – TAP;
2. Estrutura Analítica do Programa – EAP; e
3. Cronograma do Programa.

ÓRGÃOS	RESPONSÁVEIS
Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF -ADASA	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Paulo Sérgio Bretas de Almeida Salles Diretor Presidente
Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Bruna Pinheiro Presidente
Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Júlio César de Azevedo Reis Presidente
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Júlio Menegotto Presidente
Escritório de Projetos Especiais	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Maria Raquel Mesquita Melo Chefe
Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (IBRAM)	 <hr style="width: 80%; margin: auto;"/> Jane Vilas Bôas Presidente



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA GOVERNADORIA
ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESPECIAIS**

Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais	 Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos	 Antônio Raimundo Coimbra Secretário de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos
Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA	 André Lima Secretário de Estado de Meio Ambiente
Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude	 Aurélio de Paula Guedes Araújo Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude
Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos	 Antônio Gutemberg Gomes de Souza Secretário de Estado da SEDESTMIDH
Serviço de Limpeza Urbana - SLU	 Heliana Kátia Tavares Campos Diretora Presidente

APROVAÇÃO

Brasília, 25 de agosto de 2016

RODRIGO ROLLEMBERG
Governador do Distrito Federal

Como fechamos o segundo maior lixão do mundo

Heliana Kátia Tavares Campos <ktcampos@gmail.com>

Diretora-presidente do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal

O objetivo deste trabalho¹ é analisar e registrar o processo instituído pelo Governo do Distrito Federal para o encerramento das atividades irregulares e ilegais no Lixão da Estrutural, que incluiu o início das atividades do primeiro Aterro Sanitário da história da capital do Brasil e a inclusão dos catadores como prestadores de serviços públicos.

O Lixão da Estrutural foi considerado o segundo maior do mundo em operação, atrás apenas do de Jacarta, capital da Indonésia, situado na ilha de Java, pelo levantamento realizado pela ISWA (Associação Internacional de Resíduos Sólidos) sobre os 50 maiores lixões do mundo em 2014. A ISWA publicou ainda o Manual sobre o encerramento dos lixões, ensejando que, nesses processos, fossem tratadas as questões relativas às dimensões técnica, política, social, ambiental, institucional, econômica, financeira e de saúde pública.

Apresentamos aqui a estratégia utilizada para cumprir as 42 atividades identificadas como imprescindíveis para viabilizar o encerramento do Lixão da Estrutural, previstas no Plano de Intervenção elaborado coletivamente pela equipe de governo. Elas foram implementadas por 17 órgãos da administração Pública do Distrito Federal e abrangem todas as dimensões citadas no documento da ISWA.

Visando esclarecer a grandiosidade do problema enfrentado, apresentamos aspectos da situação encontrada no início do processo e descrevemos as atividades realizadas nas diversas dimensões.

Há que se considerar que algumas atividades abrangem mais de uma dimensão. Como exemplo, a contratação das organizações de catadores como prestadores de serviços públicos, que é um importante resultado na dimensão institucional, como também na social, política, econômica e financeira.

1 A autora agradece a colaboração de Ana Lucia Lemos, André Wilson Pimenta Santana, Andrea Portugal Fellows Kuhnert Dourado, Maria de Fátima Abreu, Maria Raquel Mesquita Melo e Paulo Celso dos Reis Gomes.

Dessa forma, as atividades estão inseridas na dimensão mais representativa, mas são também referenciadas nas demais dimensões às quais se vinculam, possibilitando o entendimento completo e dinâmico da situação.

Este trabalho apresenta, portanto, a descrição da estratégia que funcionou no Distrito Federal do Brasil para o encerramento das atividades irregulares que ocorriam no antigo lixão.

Nos seis primeiros meses, o Governo do Distrito Federal realizou diversas intervenções para transformar o lixão em um aterro controlado: portarias para melhoria e controle de acesso, cercamento dos seis quilômetros de perímetro e construção de fosso para impedir a entrada de veículos e pessoas, além da reforma e ampliação do número de balanças para pesagem dos resíduos recebidos naquele local.

Logo após seu fechamento para a descarga de resíduos domiciliares e públicos em janeiro de 2018, a área passou por limpeza geral e conformação do terreno para poder funcionar apenas como uma unidade de recebimento das cerca de seis mil toneladas dos resíduos inertes da construção civil geradas no Distrito Federal diariamente, considerando que aquela área é, até hoje, o único espaço no DF utilizado para essa finalidade.

Uma unidade de triagem, separação e trituração dos resíduos da construção civil ali depositados está em fase de implantação para viabilizar a utilização desse material nas obras civis do Distrito Federal.

Desativação do Lixão: desafio de um Governo

Imediatamente após a posse do governo da gestão 2015/2018, já em janeiro, o Serviço de Limpeza Urbana (SLU) realizou um Diagnóstico Preliminar da situação em que se encontrava o Lixão do Jóquei. O diagnóstico foi realizado sem alarde para inibir alterações ou camuflagens das atividades que ali ocorriam. Nem mesmo os próprios servidores do órgão foram comunicados sobre este estudo em procedimento.

Por meio do diagnóstico preliminar, foram identificados 27 problemas considerados graves, bem como os 17 órgãos do governo que teriam competências institucionais para realizar as ações necessárias para o encerramento do Lixão a partir dos problemas identificados.

A necessidade do envolvimento de diversos órgãos e entidades do GDF no processo de fechamento do lixão foi imediatamente comunicada ao governador, que se prontificou a propiciar os estudos e projetos necessários para viabilizar o fechamento do lixão.

Nesse sentido, em 2 de abril de 2015 foi publicado o Decreto Distrital nº 36.437, que instituiu Grupo de Trabalho composto pelos diversos órgãos identificados como envolvidos e necessários ao enfrentamento dos problemas apontados no diagnóstico.

Este Grupo de Trabalho teve como tarefa a elaboração de um Plano de Intervenção de atividades de ordenamento do Lixão do Jóquei, visando dar o correto tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos e, conseqüentemente, propiciar o fechamento do lixão, a construção e a inauguração do aterro sanitário e a migração dos catadores para espaços adequados ao trabalho e sua contratação como prestadores de serviços públicos, em cumprimento à Política Nacional de Saneamento Básico instituída pela Lei Federal nº 11.445, de 2007.

Em virtude da gravidade e extensão dos problemas identificados, foram eleitas 10 ações para ser desenvolvidas em caráter emergencial e iniciadas imediatamente, mesmo antes da conclusão do Plano de Intervenção.

Além disso, em 29 de maio de 2015 foi publicado o Decreto Distrital nº36.528, instituindo o estado de emergência no âmbito da limpeza pública, que deu suporte legal e rapidez nas respostas aos problemas considerados mais críticos.

Dessa forma, todos os órgãos e entidades do Governo de Brasília puderam priorizar os procedimentos necessários à desativação do Lixão da Estrutural, como contratação e aprovação de projetos, contratação de obras, cessão temporária de servidores e a disposição dos resíduos coletados no DF em aterros sanitários situados em municípios do entorno.

Para se antecipar a eventuais dificuldades futuras, o SLU solicitou, por meio de ofício às empresas que fazem disposição dos resíduos em aterros licenciados nas regiões do entorno do Distrito Federal proposta para receber parte dos resíduos sólidos até então dispostos no lixão. E também oficiou os prefeitos e secretarias do Meio Ambiente das Cidades do Entorno sobre a questão, para atualizá-los sobre a situação e consultá-los sobre a possibilidade de autorização para o SLU dispor parte ou a totalidade dos resíduos sólidos urbanos provenientes da coleta diária do DF nos aterros desses municípios, durante a situação de emergência.

Coordenado pelo SLU, o Plano de Intervenção foi elaborado de forma participativa e integrada e concluído no prazo previsto de seis meses. Nesse documento, foram identificadas e hierarquizadas 42 atividades, agrupadas em quatro subgrupos liderados por órgãos e entidades responsáveis pela execução.

No final de 2015, o governador criou o grupo de acompanhamento de projetos especiais que posteriormente veio a ser o Escritório de Projetos Especiais (EPE), ligado diretamente à estrutura de seu gabinete, para coordenar a execução dos seis projetos prioritários do Governo, sendo um deles o Programa de Desativação do Aterro Controlado do Jóquei. A partir daí todas as 42 atividades previstas passaram a ter uma coordenação única, sob o comando direto do governador, o que imprimiu novo ritmo na realização das atividades e na liberação de recursos.

Considerando a necessidade de estabelecer diálogo constante e regular com os catadores foi retomado o funcionamento do CIISC (Comitê Gestor Intersetorial para Inclusão Social e Econômica de Ca-

tadores de Materiais Recicláveis do Distrito Federal), com representações de diversas cooperativas, instituído pelo Decreto nº 32.986, de 13 de junho de 2011.

As atividades do plano de intervenção passaram a ser acompanhadas mensalmente pelas autoridades de regulação e fiscalização, como o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Ministério Público do Trabalho do DF (MPT-DF) e a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Para enfrentar um desafio de tamanha complexidade o governador percebeu a necessidade de contar com profissionais com trajetória política e técnica e experiência em processos semelhantes. Pessoas capazes de compreender a grandiosidade e o enredamento dos problemas envolvidos em um processo de encerramento de um lixão, com sensibilidade no trato com os catadores de materiais recicláveis.

A nova direção do SLU teve toda a autonomia para compor a equipe técnica de acordo com o perfil profissional e conhecimentos específicos. Foram nomeados 12 profissionais de várias áreas, somando experiências em órgãos públicos municipais, estaduais, federal e ainda em universidade.

Diante da necessidade de reforço emergencial no corpo técnico do SLU, já que o último concurso público havia sido realizado há 25 anos, foram convocados profissionais de outros órgãos do DF para apoiar a equipe que iria comandar o fechamento do Lixão.

Também foram contratadas quatro consultorias para desenvolver estudos que iriam nortear os projetos mais importantes a serem implantados. Entre eles, as condicionantes e processos para a coleta seletiva, as rotas tecnológicas, os componentes da Taxa de Limpeza Pública (TLP) e os instrumentos legais necessários.

A equipe técnica cresceu gradualmente, com a incorporação de profissionais recém-formados, a maioria na Universidade de Brasília (UnB), convidados para ocupar cargos comissionados que, apesar dos baixos salários, dispensam a aprovação em concurso público para ser preenchidos. Em 2018, último ano da Gestão Rollemberg, foi aprovada a realização de concurso público para ocupar 50 dos 55 cargos de nível superior vagos no SLU.

A estratégia para o fechamento do lixão

Mais do que o enfrentamento dos reais e óbvios problemas ambientais, sociais, econômicos, culturais e éticos que um lixão traz em si, é preciso analisar a resistência de diversos segmentos sociais à solução de um problema que está posto há décadas. É uma questão que demonstra o quanto estamos distantes de alcançar o “estado de direito” para todos.

Desde o início da gestão 2015/2018 ficou muito clara a determinação política para resolver os graves problemas gerados com a existência do lixão. A decisão política de promover seu encerramento definitivo considerou esse desafio como prioridade de governo.

No programa de Governo do então candidato Rodrigo Rollemberg para o setor de saneamento e meio ambiente está listadas as seguintes propostas: racionalizar o arcabouço institucional local para a gestão de resíduos, reestruturar o Serviço de Limpeza Urbana, elaborar um plano de gestão integrada de resíduos, implantar o novo aterro sanitário, encerrar o Lixão da Estrutural e recuperá-lo ambientalmente, implantar centros de compostagem e triagem de materiais recicláveis e implantar a coleta seletiva e uma política de incentivo às cooperativas de catadores não só para a triagem, mas também para a reciclagem.

Durante a transição foi elaborada proposta de reestruturação, que passou a vigorar no início de 2015. Com isso, o SLU, até então vinculado à Secretaria do Meio Ambiente, passa a fazer parte da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos (Sinesp), que já englobava a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), responsável pelas obras e drenagem urbana, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) e a Companhia Energética de Brasília (CEB). Desta forma, o SLU ficou caracterizado como prestador de serviço público e de infraestrutura. Tal movimento de rearranjo dos órgãos demonstrou a determinação política para resolver o problema e cumprir a promessa de campanha eleitoral.

O pedido para a equipe convidada para assumir o SLU promover uma ação forte e decisiva para fechar o lixão da Estrutural foi feito logo no início da gestão do governador Rodrigo Rollemberg, ainda durante a montagem da equipe que assumiria as secretarias e os órgãos do governo.

Estava tomada a decisão de acabar com uma vergonha para a capital do País, que abrigava um enorme lixão a céu aberto há mais de cinco décadas, onde trabalhavam mais de 1000 pessoas, crianças e adolescentes, com inúmeros registros de acidentes, sendo vários deles fatais por atropelamento por máquinas.

A incumbência que inicialmente coube ao órgão responsável pela limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos passou a ser do grupo de trabalho constituído para a elaboração do Plano de Intervenção, sob a coordenação do SLU.

A responsabilidade foi em seguida entregue ao Grupo de Trabalho constituído para implantar o plano, coordenado pela Casa Civil, braço executivo do governador. Posteriormente, o EPE, constituído para trabalhar diretamente no gabinete do governador, assumiu a coordenação dos trabalhos.

O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal

O SLU é uma autarquia criada em 1961, apenas um ano após a inauguração do Distrito Federal, com a responsabilidade de operar os serviços de Limpeza Urbana e de Manejo dos Resíduos Sólidos.

Atualmente, todos os serviços operacionais são terceirizados. Parte dos custos dos serviços de manejo dos resíduos é coberta pela Taxa de Limpeza Urbana cobrada dos moradores, comerciantes e industriais. A outra parte desses serviços e toda a limpeza das vias urbanas são remuneradas por impostos distritais.

A capital Federal foi inaugurada sem a previsão de um local adequado para destinação do lixo gerado, o que levou a seu acúmulo desordenado em várias regiões. A partir da década de 70, os resíduos passaram a ser concentrados em um único local, que veio a se constituir no chamado Lixão da Estrutural.

Vários fatores ajudam a explicar porque a capital federal conviveu com esse problema por mais de cinco décadas, sem nunca implantar um modelo racional e eficiente de gestão dos resíduos sólidos.

A falta de qualificação técnica do SLU é um desses fatores. O último concurso público para a composição de sua equipe ocorreu em 1990. No início da atual gestão, o corpo técnico possuía apenas quatro engenheiros em seu quadro e grande parte do efetivo está próximo de se aposentar.

O setor de limpeza não foi prioridade nos governos anteriores. Tal fato pode ser confirmado pela dívida com prestadores de serviços de R\$ 80 milhões deixada pelo governo anterior, referente à ausência de pagamento das faturas correspondentes aos serviços operacionais básicos nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2014.

Outro fator é a falta de marcos legais. Somente em agosto de 2017 entrou em vigor a lei que responsabiliza os grandes geradores pela gestão dos resíduos que produzem. Até então, o SLU recolhia sem a devida remuneração os resíduos indiferenciados de geradores do porte do aeroporto internacional de Brasília, entre outros.

Além das 2.700 toneladas diárias de resíduos domiciliares e públicos, o SLU também recebia no lixão cerca de cinco mil toneladas por dia de resíduos da construção civil gerados pela iniciativa privada sem o devido pagamento. Realizava também a coleta seletiva do vidro, que faz parte da logística reversa de embalagens, de responsabilidade privada, que era recolhido pela coleta seletiva e descartado como rejeito para ser novamente coletado e posteriormente aterrado.

Os resíduos de serviços de saúde das unidades públicas, como postos de saúde, UPAs e hospitais, também eram coletados e tratados por empresa diretamente contratada pelo SLU sem o ressarcimento dessa despesa, mesmo sem fazer parte das atribuições da autarquia.

A expansão urbana é outro fator que impacta a operação do SLU. Foram identificadas 29 regiões ainda não urbanizadas ou urbanizadas parcialmente, resultantes de um processo de invasões recentes, com difícil acesso aos veículos coletores, dificultando a prestação dos serviços de limpeza urbana.

A falta de estrutura pública para descarte de resíduos volumosos como móveis inservíveis, galhadas de árvores e restos de obras pela população também compromete a limpeza urbana. O que resultou na formação de centenas de pontos de descarte clandestino, que sujam a cidade e oneram o SLU, obrigado a realizar o constante serviço de remoção.

Esse foi o cenário encontrado pela atual gestão do SLU, que buscou soluções para cada um dos desafios identificados.

Enfrentamento das forças contrárias ao desvendamento do problema

Falar do lixão e de seu fechamento é falar das pessoas que ali trabalham como servidores públicos, como empregados de empresas contratadas, como catadores de materiais recicláveis, como compradores de material e como comerciantes. É falar dos que ali vendem seus sanduíches e daqueles que, pela fé, generosidade ou mesmo pela religião buscam dar um pouco de alento ou de alimento para os que ali labutam para tirar seu sustento.

É também falar dos profissionais que estudam o lixão e que o atacam, tendo em seu imaginário tanto a imagem de algo tenebroso como a de uma árvore frutífera de onde se pode colher o fruto da sobrevivência.

Falar do lixão é falar de poluição, de contaminação de pessoas e de recursos naturais. Falar do lixão é questionar como uma sociedade aceita conviver com tamanha desigualdade social sem se indignar, sem questionar o papel de cada um para reverter essa realidade.

O mais assombroso é deparar com pessoas que defendem a perpetuação dessa realidade, sendo que muitas delas são responsáveis pelo cumprimento das leis, pela proteção das pessoas, pela educação e defesa dos mais vulneráveis.

É difícil acreditar quando ouvimos professores da região dizerem que seria um caos se os catadores se vissem fora do lixão porque eles só sabiam fazer a catação naquelas condições.

O fato é que não é fácil mudar ideias e comportamentos arraigados. Por isso, para falar de pessoas precisamos ter noção da complexidade que o processo pode adquirir ao longo de sua implantação. Muitas vezes foi necessário retroceder de um determinado encaminhamento porque os interlocutores dos catadores mudavam ou então eles mudavam de opinião.

Outras vezes eram os interlocutores do poder público que tinham dificuldade de entender determinada questão; também acontecia de não se concretizar a previsão de recursos para uma ação. Enfim, os percalços foram e são muitos.

Os atrasos nas obras também foram recorrentes, assim como foram enormes as dificuldades para alugarmos os galpões para implantar os centros de triagem porque os proprietários não queriam correr o risco de colocar catadores de materiais inflamáveis em sua propriedade. Sem falar dos problemas nos processos de licitação, como aconteceu com a empresa contratada para fornecer as prensas que primeiro perdeu o prazo de entrega e posteriormente decretou falência, atrasando todo o cronograma de instalação dos galpões de triagem.

Foram inúmeros problemas de maior ou menor vulto que dificultaram cada etapa, mas não impediram a conclusão do projeto maior de fechar o lixão e instalar os catadores em locais com condições dignas de trabalho.

Além de todas as dificuldades técnicas e operacionais, foi preciso lidar com as dificuldades dos catadores de se adaptarem ao novo modelo, no qual deixavam de atuar como trabalhadores autônomos para trabalharem de forma associada e cooperada. Uma mudança de comportamento radical, que demanda tempo para ser assimilada.

Tivemos ainda o desafio de convencer a sociedade da necessidade de eliminar aquela abominável forma de trabalho. Deixar claro que proteger a saúde e o bem estar da população é função do Estado e, portanto, era preciso encontrar formas de garantir a geração de renda para as famílias de catadores. Nem mesmo as seguidas mortes de catadores por atropelamento e acidentes constantes conseguiram sensibilizar a sociedade para a urgência de se fechar o lixão.

Muitos atores envolvidos no processo, tanto internos como externos, não acreditavam na superação daquela situação, principalmente pela dificuldade de recursos humanos e financeiros em meio à enorme crise econômica e financeira por que passava o Distrito Federal e o Brasil.

A mídia também contribuiu para criar resistências, com coberturas sensacionalistas sobre o dia a dia no lixão. Houve matérias elogiando a solidariedade de catadores cozinhando carne estragada para seus colegas, sem questionar a própria realidade que causava aquela situação. Por outro lado, vários veículos e jornalistas entenderam a questão e contribuíram para mostrar que a existência do lixão era insustentável e que seu encerramento deveria acontecer de forma definitiva.

Houve ONGs que criticaram severamente o governo, responsabilizando-o pelas dificuldades que os catadores estavam tendo para se adaptar à nova realidade. ONGs que nunca haviam demonstrado preocupação com a trágica violação de direitos humanos de crianças e adolescentes vivendo no lixão.

É razoável considerar que a sociedade foi obrigada a encarar um problema que estava comodamente oculto. Certamente é mais fácil conviver com uma situação de degradação humana ocorrendo longe da rotina das pessoas do que ser chamado a enfrentá-la depois é que escancarada.

São razões que ajudam a entender porque a capital do Brasil, campeã em desigualdade de renda, precisou enfrentar importantes setores da sociedade para conseguir encerrar as atividades ilegais no Lixão da Estrutural.

Mesmo após o fechamento, ainda há quem diga que os resultados do processo de inclusão dos catadores deixam a desejar. São críticas comuns na mídia e em alguns segmentos de catadores. No entanto, os resultados alcançados até o momento são animadores, tanto em termos de melhorias radicais nas condições de trabalho como também no número de catadores contratados pelo SLU por meio de suas cooperativas e associações.

Não podemos esquecer-nos das dificuldades geradas por transformação tão complexa. De um lado, catadores tendo que assimilar um processo de trabalho coletivo, com organização da produção, ao mesmo tempo em que o SLU também precisou aprender a contratar as cooperativas e associações de catadores que, por sua vez, tinham enorme dificuldade para entender e cumprir as exigências de um contrato com o poder público. O aprendizado mútuo certamente aperfeiçoará essa relação nova para ambas as partes.

Nesse processo falta ainda a responsabilidade da população, que precisa promover a separação dos resíduos na fonte. O crescimento da consciência e a participação do cidadão são fundamentais para disponibilizar resíduos em maior quantidade e qualidade para a coleta seletiva, o que resultará em mais renda e melhores condições de trabalho para os catadores.

Enfim, não há lugar para ingenuidade. A construção coletiva de uma nova cultura entre organizações de catadores e o poder público não é tarefa fácil e pressupõe paciência e persistência para ser implantada de forma consistente.

Instrumentos legais

A Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Em seu artigo 14, a Lei define que: “Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgresso-

res: à multa simples ou diária; à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; à suspensão de sua atividade.”

Dessa forma, desde a publicação e vigência da referida Lei, em 1981, é proibida a poluição do solo pela deposição irregular de resíduos.

Na sequência, foi sancionada a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. A referida norma, em seu art. 3º, assim dispõe: “As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente e que a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato”.

A mesma Lei, em seu art. 54, define como crime, causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, como tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica; causar poluição hídrica; dificultar ou impedir o uso público das praias, lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos.

A Política Nacional de Saneamento, estabelecida pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, trouxe importante inovação ao proceder, no seu art. 57, alteração da Lei de Licitação e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93, no sentido de dispensar a licitação, para a contratação de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, desde que cumpridas as demais exigências legais.

Em 03 de agosto de 2010, foi publicada a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Essa Lei, dentro outros avanços, dispõe sobre o conceito do poluidor pagador, apresenta diversos materiais que fazem parte da logística reversa, da responsabilidade do importador, fabricante, distribuidor e comerciante e define o aterro sanitário, como o local adequado para receber apenas os rejeitos dos processos de tratamentos dos resíduos, proibindo o aterramento do resíduo sólido in natura, após 4 anos de sua publicação.

No Distrito Federal, a matéria foi tratada na Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014, que instituiu a Política Distrital de Resíduos Sólidos, em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Essa norma, estabelece os princípios, objetivos e instrumentos, visando ao controle da poluição e da contaminação, bem como à minimização de seus impactos ambientais.

O diagnóstico e o plano de intervenção

Imediatamente após assumir o comando do SLU, a nova direção destacou três servidores para ficarem no lixão em horário integral para observar e registrar tudo que dissesse respeito ao modo de operação daquela área.

Os três servidores foram orientados a não se identificarem, não frequentarem o escritório operacional do SLU existente dentro da área do lixão e ficarem circulando em toda a extensão de 200 hectares, para analisar a situação do ponto de vista de alguém que não conhece o local.

O fato de não serem apresentados nem à equipe do SLU, nem às empresas que prestavam serviços no local, nem aos catadores foi fundamental para que pudessem circular livremente no terreno sem haver filtro nas conversas com os interlocutores.

Em três semanas de trabalho, o grupo concluiu os levantamentos e apresentou um relatório com registro fotográfico e detalhes de cada situação.

Histórico de problemas

O Lixão do Jóquei foi utilizado como área para a disposição final dos resíduos diretamente no solo desde a década de 60, recebendo durante décadas 100% do lixo coletado no Distrito Federal, aproximadamente 2.600 t/d e algo entre 5.000 e 6.000 toneladas por dia de resíduos da construção civil, podas e galhadas e resíduos volumosos. Vale dizer que os resíduos dos serviços de saúde, eletroeletrônicos, pneumáticos não eram destinados ao local. Dados consolidados pela Diretoria Técnica do SLU estimam que foram acumuladas no local cerca de 40 milhões de toneladas de resíduos ao longo de sua existência.

Os impactos sobre os corpos hídricos preocupam, principalmente diante da possibilidade de contaminação de águas subterrâneas por infiltração de chorume. Essa situação é ainda mais crítica visto que os mananciais da região são frequentemente utilizados pelos habitantes locais e fazem parte de uma importante bacia hidrográfica do Distrito Federal, a Bacia do Lago Paranoá, que hoje fornece água para o consumo humano.

Além disso, a área destinada à disposição dos resíduos se aproximava do ponto de saturação, motivo pelo qual o Lixão da Estrutural vinha sendo alvo de muitas preocupações e intenções de fechamento nas duas últimas décadas.

Ocupando uma área de cerca de 200 hectares, limítrofe à área do Parque Nacional de Brasília, o lixão tornou-se um grande foco de degradação ambiental e um centro de conflito social, motivado pela ocupação de seu entorno por favelas habitadas por catadores de materiais recicláveis, pessoas sem residência, invasores, desempregados etc.

A localização próxima ao Parque Nacional de Brasília e os impactos ambientais desencadeados pelas águas percoladas dirigidas integral ou parcialmente para o interior da área de proteção ambiental, afetando o seu habitat natural, notadamente as águas subterrâneas agravam ainda mais a situação, ao lado da presença de catadores trabalhando de forma degradante, sem nenhuma relação formal com o SLU, sendo vítimas de inúmeros acidentes, alguns deles fatais.

Os problemas não acabavam aí. Havia total falta de controle na entrada e saída e a pesagem das cargas dos resíduos domiciliares coletados era feita de forma precária. Sobre os demais resíduos, como os da construção civil, não havia nenhum tipo de controle. Mais grave ainda, o controle dos resíduos domiciliares recebidos e aterrados para fins de posterior pagamento era feito de forma totalmente manual.

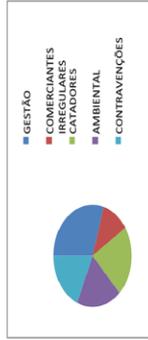
Apesar do esforço das autoridades responsáveis, a presença de crianças e adolescentes era constante no local, devido à dimensão do terreno e à vontade de algumas famílias que preferiam levar as crianças ao trabalho no lixão a deixá-las sós em casa. Tal situação comprometeu o esforço para impedir a presença de crianças e sua inclusão na rede de ensino.

A partir das informações registradas no diagnóstico, a direção do SLU elaborou uma planilha com os diversos problemas identificados e os possíveis órgãos responsáveis pelo enfrentamento dos mesmos. Ele foi a base para a definição das instituições que deveriam fazer parte do grupo de trabalho para elaborar o Plano de Intervenção.

Ficou claro que o SLU sozinho não teria a menor possibilidade de enfrentar a situação e que o fechamento do lixão e os desdobramentos seguintes deveriam ser de responsabilidade de um número muito maior de órgãos e entidades do governo.

A direção do SLU comunicou formalmente ao governador a necessidade de ampliação dos envolvidos no processo de encerramento do lixão, o que foi imediatamente acatado. A planilha a seguir apresenta o estudo realizado e os responsáveis por cada um dos problemas apresentados e órgãos identificados para elaboração do Plano de Intervenção para encerramento das atividades irregulares no Aterro Controlado do Jóquei.

LIXÃO DO JÓQUEI		PROPOSTA PARA COMPOSIÇÃO DO GT												OUTROS ÓRGÃOS A SEREM ENVOJADOS								
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS	SECRETARIA DE SAÚDE	SECRETARIA DE SAÚDE		SECRETARIA DE ABRIGAMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL	SECRETARIA DE FAMILIA	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	SECRETARIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	SECRETARIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	SECRETARIA DE GESTÃO DE OBRAS E SERVIÇOS	SECRETARIA DE GESTÃO DE LOGÍSTICA	SECRETARIA DE GESTÃO DE FINANÇAS	SECRETARIA DE GESTÃO DE TI	SECRETARIA DE GESTÃO DE MATERIAIS	SECRETARIA DE GESTÃO DE PROJETOS	SECRETARIA DE GESTÃO DE RISCO	SECRETARIA DE GESTÃO DE SUPRIMENTOS	SECRETARIA DE GESTÃO DE TRÁFICO	SECRETARIA DE GESTÃO DE URBANISMO	SECRETARIA DE GESTÃO DE VEÍCULOS	SECRETARIA DE GESTÃO DE VIGILÂNCIA	SECRETARIA DE GESTÃO DE ZONAS
		SAÚDE	ZOONÓTIAS																			
Problemas Apresentados																						
1 Plano de encerramento do Lixão do Jóquei desatualizado 2 Falta de controle e fiscalização dos contratos.* 3 Presença de moradores 4 Falta de iluminação noturna 5 Acidentes de Trabalho 6 Recebimento de resíduos sem controle (Alimentos vencidos e a vencer, resíduos não domiciliares, RSS) e sem pagamento do taxativo 7 (Grandes Geradores e RCC) 8 Resíduos de tratamento de esgotos																						
1 Presença de comerciantes irregulares com exploração de mão de obra** 2 Uso indevido dos equipamentos do SLU 3 Roubo de energia e água 4 Presença de catadores 5 Trabalho infantil *** 6 Trabalho insalubre, acidentes graves e fatais 7 Ausência de instalações no entorno do lixão para triagem de resíduos 8 Ameaças e fechamento do lixão																						
1 Impacto de vizinhança (Rota de veículos de transporte de lixo na localidade) 2 Recebimento de resíduos sem controle 3 Multas e demandas judiciais 4 Manto de ventos no entorno do lixão 5 Presença de animais peçonhentos e silvestres																						
1 Desmatamento ou queima de carros roubados 2 Violência pessoal e Crimes (homicídios, exploração de catadores) 3 Drogapolição (guarda de drogas) 4 Comércio de produtos vencidos 5 Escondimento de marginais, presença de armas brancas e de fogo e guarda de materiais roubados																						
* Falta de controle de acesso de pessoas, veículos e animais; de tratamento adequado de chorume e gás; de sinalização interna e externa; de valas para animais mortos; de servidores qualificados; de controle da deposição de caçambas dos resíduos da construção civil; de infraestrutura adequada; de vigilância eficiente; de controle das medições e dos objetivos dos contratos. ** Caminhões de comerciantes irregulares estacionados nas pistas internas do lixão; Containers de compradores dentro da área do lixão; Ameaças e fechamento efetivo do lixão; Britador de RCC paralisado. *** Conselho tutelar não atua em função de ameaças.																						



CATEGORIA	QUANTIDADE
GESTÃO	8
COMERCIANTE IRREGULARES	3
CATADORES	6
AMEAÇAS	5
CONTRAVENÇÕES	5
TOTAL	37

Ações judiciais contra a existência do lixão

A existência de um lixão foi motivo de ajuizamento de ações judiciais contra o Distrito Federal e também o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, em razão de todos os danos ambientais e sociais que dela decorrem. A mais antiga foi ajuizada em 1996, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por meio de sua Promotoria de Defesa do Meio Ambiente. Nesta ação, cuja sentença transitou em julgado em 2004, o Distrito Federal e o Serviço de Limpeza Urbana do DF foram condenados ao encerramento das atividades irregulares no Lixão da Estrutural, com multa fixada em R\$ 10 mil por dia de atraso, perfazendo o montante, até a Execução da Sentença, de R\$ 19.436.514,91 (dezenove milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, quinhentos e quatorze reais e noventa e um centavos).

Essa ação, que está arquivada, refere-se aos danos ambientais decorrentes das atividades do antigo Lixão. Atualmente, a multa em desfavor do Distrito Federal foi fixada em R\$ 25 mil por mês, em razão da necessidade de apresentação de um plano de recuperação da área degradada.

Já na Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho, em 2012, em razão da presença de crianças no Lixão da Estrutural, o Distrito Federal, o Serviço de Limpeza Urbana e as empresas que prestavam serviços terceirizados no local (Valor Ambiental Ltda. e Quebec Construção e Tecnologia Ambiental S/A), foram condenados, em primeira instância, a indenizar instituições a serem indicadas pelo Ministério Público do Trabalho/DF, no montante de R\$ 19, 5 milhões. A referida ação ainda está em fase de recurso.

Além das multas impostas pelo Poder Judiciário, o SLU foi notificado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, a pagar multa no valor de R\$ 5 milhões, em razão da destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos coletados no Distrito Federal. O SLU recorreu da decisão.

A cidade que nasceu do lixão

Situado em área privilegiada, próxima ao Plano Piloto, entre o Parque Nacional de Brasília, a Via Estrutural e o Córrego Cabeceira do Valo, o lixão da Estrutural remonta à década de 60. Nessa época foram ali instaladas moradias precárias, construídas por catadores de materiais recicláveis. Neste período, cerca de 130 pessoas ocupavam barracos construídos com restos de caixas de madeira, latas e plásticos obtidos no lixo.

O material separado na coleta, metais, fios, vidros, papel, papelão, plásticos de qualquer natureza, garrafas, móveis e eletrodomésticos descartados eram separados e prontamente vendidos pelos catadores. Os alimentos provenientes dos supermercados de Brasília serviam de comida para homens, mulheres e crianças.

Durante as décadas de 70 e 80, a invasão pouco cresceu, sem ainda comprometer o entorno do Parque Nacional de Brasília. Mas a partir dessa data, as ocupações foram se ampliando e as famílias de catadores se confundiam com os pequenos chacareiros estabelecidos ao longo do Córrego Cabeceira do Valo, onde viviam da agricultura de subsistência.

Em 1993, foram cadastradas 393 famílias residentes na área, 149 das quais trabalhavam como catadores de materiais recicláveis. Em 1994, o número de famílias residentes quase que duplicou e passou para cerca de 700, segundo dados do Plano Diretor de Resíduos Sólidos do DF de 2008.

A invasão da Estrutural acabou se consolidando nos anos seguintes como uma das maiores ocupações irregulares do Distrito Federal. Um violento processo de ocupação desordenada ocorreu no intervalo entre a eleição e a posse de Cristovam Buarque no governo do DF, no final de 1994. Pessoas sem teto, lideradas por deputados distritais, ocuparam a área com barracos de madeirite, obrigando o governo a criar uma administração militar do local, sem conseguir, no entanto, remover os invasores.

Diante das inúmeras e sucessivas tentativas frustradas de conter a invasão, o Governo desencadeou, no período de julho de 1997 a setembro de 1998, a Operação Tornado, coordenada pela Polícia Militar do Distrito Federal, com o propósito de defender a propriedade pública e preservar o meio ambiente.

O Governo determinou a derrubada de barracos e impediu a entrada de materiais de construção, gás de cozinha e gêneros alimentícios para abastecer os supermercados. Apesar da ação da PM, a invasão e a resistência continuaram a crescer a cada dia.

Em agosto de 1998, a situação se complicou quando a polícia invadiu barracos, provocando a morte de três moradores e ferimentos em várias outros. A Rua do Calvário ficou assim conhecida por ter sido palco desse sangrento episódio. Desde então, diversos projetos de fixação da população foram apresentados à Câmara Legislativa.

Em 1999, foram cadastradas 3.967 famílias pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). Em 2002, a Vila Estrutural foi transformada em Zona Habitacional de Interesse Social e Público pela Lei Complementar 530, que garantiu a permanência na área das famílias que ocupassem terrenos de até 250 m², comprovassem residência no local por pelo menos cinco anos, não possuíssem outro imóvel no DF e não estivessem inscritas em outro programa habitacional do Governo.

A Lei também criou uma faixa de tamponamento de 300 metros de largura, separando com cerca a Vila Estrutural do Parque Nacional. Já em 2000 havia 12.793 pessoas morando no local, segundo informações da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan.

Várias intervenções foram feitas nos anos seguintes. Em 2004 foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Scia), definindo a Vila Estrutural como sua sede urbana. Neste ano a população estimada era de 14.497.

Em 2015, a população urbana do SCIA-Estrutural foi estimada em 39.015 habitantes.

Já no Governo Rollemberg, foram feitas diversas intervenções visando ao desenvolvimento sustentável da localidade e de seu entorno. Foram realizadas melhorias das habitações, saneamento ambiental, gestão territorial dos recursos hídricos e fortalecimento institucional dos gestores locais, assim como ações para a inclusão social da população, com investimentos da ordem de R\$ 145,35 milhões.

Apesar das intervenções, uma nova invasão surgiu dentro da faixa de 300 metros de proteção do parque.

A Intersetorialidade – a estratégia de abordagem

A desativação de um lixão é por natureza uma ação complexa, por envolver diversos aspectos e atores diferentes. Tal complexidade é um desafio para qualquer governo, considerando que o Estado tem um papel central na mobilização dos atores envolvidos, organização e planejamento das atividades, bem como na execução das atividades que lhe são pertinentes. Desafios desse porte demandam do Estado o que a literatura da área denomina de *intersetorialidade*, a qual pode ser entendida como:

“[...] articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social.” (Junqueira *et al.*, 1997, p.24)

No caso de Brasília, a decisão governamental de encerrar as atividades do Aterro do Jóquei demandou alto nível de intersetorialidade, considerando a necessidade de enfrentar de forma simultânea e coordenada as questões técnica e ambiental e o profundo problema social.

Do ponto de vista do Governo, o enfrentamento dessas questões envolvia diversos atores governamentais e sociais, tais como:

- Agências de governo diretamente envolvidas na questão ambiental e gestão de resíduos (Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF – Adasa; Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Ibram; Secretaria de Estado do Meio Ambiente – Sema; Serviço de Limpeza Urbana – SLU);
- Agências de governo envolvidas com a execução de obras de infraestrutura (Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos – Sinesp; Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap; Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap);
- Agências de governo voltadas para a ação social (Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude – Secriança; Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – Sedestmidh; Secretaria de Estado de Saúde – Ses; Secretaria de Educação – SEE);

- Agentes governamentais de financiamento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Brasil);
- Entidades representativas dos catadores (Cooperativas de Catadores de Resíduos Sólidos; Cooperativas de Catadores da Coleta Seletiva; Conselhos Comunitários da Cidade Estrutural);
- Agentes de controle externo da Administração (Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Tribunal de Contas do Distrito Federal; Tribunal de Justiça do Distrito Federal; Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Distrito Federal).

Para garantir a participação e articulação de um número tão grande de atores, o Governo decidiu centralizar a condução das atividades no Escritório de Projetos Especiais, unidade ligada ao Gabinete do governador, criada para conduzir tecnicamente projetos considerados estratégicos.

No Escritório de Projetos, por meio da utilização das ferramentas preconizadas pelo PMI (*Project Management Institute*), as ações necessárias ao encerramento foram organizadas em um programa de governo denominado *Programa de Desativação do Aterro do Jóquei*, integrado por diversos projetos:

Requalificação do antigo lixão: Foram realizadas ações para análise do nível de contaminação da área, análise do potencial de utilização da área para fins energéticos, bem como ações de remediação/contenção de contaminação, quando necessário.

Implantação de novo aterro sanitário: O moderno Aterro Sanitário de Brasília, foi inaugurado em janeiro de 2017, considerando as normas atuais para funcionamento de aterros sanitários.

Construção e Implantação de Instalações de Recuperação de Resíduos (IRR): A IRR é uma instalação física destinada a receber resíduos destinados ao processo de separação realizado pelos catadores de materiais recicláveis, com auxílio de esteiras e outros equipamentos. As IRR são fundamentais para alocar adequadamente, em condições dignas de trabalho, os catadores que até então realizavam atividade laboral no lixão. A administração do trabalho realizado nas IRR ficou a cargo de cooperativas de catadores previamente selecionadas por meio de processos que exigiram a capacitação técnica dessas cooperativas e a definição conjunta de um modelo de gestão específico.

Plano de transição dos catadores para as IRR: A transição dos catadores do Lixão para as IRR demandou ações de proteção social implementadas pela Sedestmidh, em parceria com o SLU e a Sema. O projeto contemplou tanto a concessão de auxílio financeiro aos catadores, mediante contrapartidas, quanto à definição técnica de quantidades crescentes de resíduos recicláveis destinada às cooperativas de catadores instaladas nas IRR temporárias. Também foi realizado um estudo epidemiológico dos catadores, para diagnóstico e tratamento no sistema público de saúde de possíveis doenças adquiridas.

Implantação de novo modelo de coleta seletiva: A definição e implantação de um novo modelo de coleta seletiva para o Distrito Federal, que permita o aumento da quantidade e da qualidade

de resíduos recicláveis destinados ao processamento nas IRR, foi outro projeto desenvolvido. Nele estão incluídas ações voltadas para a coleta de recicláveis em órgãos governamentais (coleta solidária) e a logística reversa, especialmente de vidro e pneus automotivos.

Por fim, o monitoramento e controle das inúmeras atividades desenvolvidas no âmbito desses projetos foram feitos por meio das chamadas *Reuniões de Acompanhamento*, nas quais integrantes das organizações envolvidas reportavam o andamento das ações sob sua responsabilidade e discutiam as soluções para os entraves encontrados. Toda essa estruturação foi essencial para se atingir o objetivo de encerramento do Lixão Estrutural dentro do tempo inicialmente previsto.

O programa implantado

Visando apresentar o programa implantado, descrevemos a seguir as atividades previstas, os processos, os problemas e as soluções encontradas, que serão posteriormente descritas em dimensões. São elas: governança, técnica e de infraestrutura, política e institucional, social e de saúde pública, ambiental, institucional, econômica, financeira, de saúde pública, ambiental e econômico-financeira.

O que é o programa

O programa de transição entre o a existência do lixão da Estrutural passando pela sua transformação em Aterro Controlado e vindo a funcionar como Unidade de Recebimento de Entulhos além da inauguração do Aterro Sanitário de Brasília e a inclusão dos catadores foi elaborado de forma coletiva pelos órgãos do GDF.

Das 42 atividades propostas, várias foram concluídas, outras estão em andamento, pois são constantes e outras estão sendo iniciadas. Elas serão apresentadas em função da dimensão em que foram registradas.

Benefícios esperados

A implantação deste programa teria impacto nas condições ambientais do local, limítrofe ao Parque Nacional, área de preservação ambiental e de captação de água para o consumo humano. E melhoria da salubridade na Cidade Estrutural, pela diminuição do número de caminhões coletores de lixo em trânsito.

Outros benefícios seriam a definitiva retirada de crianças, jovens, adultos e idosos do lixão e a melhoria das condições de vida das pessoas que ali trabalhavam, pela inclusão das cooperativas de catadores. Enfim, um salto civilizatório, nas palavras do governador Rodrigo Rollemberg.

Os maiores desafios

A estruturação mínima dos Serviços de Limpeza Urbana para enfrentar a complexidade dos problemas para o fechamento do lixão foi um dos maiores desafios.

Desde sua criação em 1961, as atribuições foram mudando, mas o SLU passou seus últimos 28 anos sem realizar um concurso público para a renovação de seu quadro de servidores, comprometendo o acompanhamento das atualizações legais e a elaboração de planos e projetos.

A atual gestão do SLU promoveu uma reestruturação inicial para atender às demandas resultantes das inovações operacionais, com o Aterro Sanitário, a URE, os Papa Lixos e os Papa Entulhos. Outros fatores que demandaram novas obrigações foram a implantação da Lei de Grandes Geradores e a política sobre os resíduos da construção civil.

A responsabilização dos grandes geradores acima de 120 litros/dia pela gestão dos resíduos que geram, estabelecida pela Lei dos Grandes Geradores tem colaborado para a redução dos resíduos pelos comércios, indústrias e órgãos públicos, que passaram a ser responsabilidade dos geradores. Os resíduos recicláveis permanecem sob a responsabilidade do SLU.

No caso dos resíduos da construção civil, um decreto do Governo exigiu o cadastramento das empresas transportadoras e a apresentação do CTR – certificado de transporte de resíduos, emitido no site do SLU, para cada carga contratada. A nova política também estabeleceu a cobrança pelo recebimento dos materiais na URE. Esses fatores contribuíram para o ordenamento de um setor altamente poluidor que nunca havia sido regulado.

Tais novidades na gestão de resíduos no DF obrigaram à ampliação significativa da equipe técnica do SLU, o que ocorreu inicialmente pela ocupação de cargos em comissão existentes por profissionais sendo a maioria recém-formados, processo que será definitivamente concluído com a realização de concurso público e a contratação de novos servidores de carreira.

Riscos

Houve diversos riscos de interrupção do processo, seja por incompreensão ou por desconhecimento sobre o que se pretendia fazer. Ruídos de comunicação voluntários e involuntários foram coibidos pelo Governo, para evitar atitudes que pudessem gerar violência.

Do ponto de vista dos recursos humanos e financeiros, pode-se dizer que não houve risco de paralisação do programa por ter havido uma real priorização por parte do Governo para encerrar o Lixão. A viabilização do concurso público é fator determinante para haver a continuidade de projeto tão ambicioso, uma vez que parte significativa dos profissionais envolvidos no processo ocupa cargos de recrutamento amplo e, portanto, podem ser dispensados a qualquer momento.

A infraestrutura implantada

Uma transição deste porte, com tamanhos desafios, necessita uma infraestrutura capaz de atender às diversas demandas geradas pelo o projeto.

Do lixão ao aterro controlado e à URE

O Antigo lixão da Estrutural foi limpo e conformado e está funcionando como uma unidade de recebimento de resíduos da construção civil. Uma unidade de triagem, trituração e aproveitamento desse material na construção civil já está sendo implantada.

A transformação do lixão em aterro controlado, com a implantação de várias melhorias foi um sinal importante para demonstrar à população de Samambaia, onde seria instalado o Aterro Sanitário, que o governo era capaz de operar uma área de disposição dos resíduos de forma adequada.

Logo após a realização do diagnóstico do lixão, foram realizadas as melhorias, tais como cercamento com cerca de cinco fios de arame farpado, construção de fosso de 2,5 metros no perímetro de 6 km, reforma das portarias e da balança existente, aquisição de outras três balanças e implantação de drenos para queima de gás e aperfeiçoamento do processo de recirculação do chorume, além do asfaltamento das entradas principais e melhoria nas guaritas.

Também foi proibida a entrada de alimentos vencidos e vincendos no local, decisão que revoltou parte dos catadores, que fecharam o Lixão por cinco dias, o que obrigou o SLU a depositar resíduos em outras áreas públicas, causando inúmeros transtornos operacionais, ambientais e de saúde pública. A medida, no entanto, foi necessária para encerrar o uso e o comércio ilegal de alimentos vencidos ou deteriorados, instalado dentro da área do Lixão.

As atividades ilegais no antigo lixão da Estrutural foram encerradas em 20/01/2018, um ano após a inauguração do Primeiro Aterro Sanitário de Brasília.

Após o fechamento, a área ficou interdita por um período de nove dias para limpeza e remoção de todos os objetos dos catadores e usuários do terreno, como prensas, veículos, materiais, caçambas e as estruturas precárias de proteção construídas por eles.

Em seguida, foi realizado um trabalho de cobertura de todos os resíduos ali depositados e a conformação do terreno, com a organização do território para receber resíduos inertes da construção civil. Neste período, os órgãos públicos foram instruídos a interromper a prestação de serviço de limpeza de entulhos em vias públicas e de remoção de entulhos de obras públicas. Às empresas privadas foram oferecidos locais transitórios de disposição até o início das operações da URE, que foi aberta em 29 de janeiro.

A URE foi organizada para receber os resíduos inertes misturados e os resíduos da construção civil limpos em locais distintos, uma vez que na sequência seria contratada uma empresa para realizar o reaproveitamento do material reciclável.

A URE é ainda hoje o único local do DF adequado para receber resíduos da construção civil.

A decisão de ocupação imediata da área levou em conta os riscos de invasão que já havia atingido o cinturão verde do Parque Nacional. Uma área de 200 hectares, recém-limpa, certamente seria rapidamente invadida. Um grande contingente de trabalhadores contratados por uma empresa que já atuava no antigo lixão foi encarregado de fiscalizar e proteger a área. Na primeira semana houve tentativas de invasão, com a instalação de barracas sob arbustos, mas foram devidamente reprimidas. Investidas de catadores que tentavam entrar nas caçambas de entulhos também foram identificadas e proibidas.

Com a abertura da URE, todas as empresas que trabalhavam com o transporte dos resíduos da construção civil tiveram que se adaptar às novas regras definidas para acesso à área.

Para inibir o descarte clandestino e obrigar as empresas a seguir as novas regras estabelecidas para a disposição de resíduos da construção civil, o Governo transformou, por meio de decreto publicado em 18 de janeiro de 2018, o órgão fiscalizador de posturas - Agefis em uma instância do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama. Com este status, a agência ganhou competência para não apenas multar caminhões e outros veículos que dispõem resíduos em locais proibidos, mas também para apreender o veículo que pratica essa transgressão. A apreensão dos primeiros nove veículos deixou claro para as empresas transportadoras que o risco de descumprirem as novas regras era grande.

A partir do dia 2 de maio, cada empresa coletora de entulho só podia circular com o CTR – Controle de Transporte de Resíduos, desde o local da coleta até a destinação dos resíduos na URE. O CTR é emitido no site do SLU e traz informações da origem e destino dos resíduos e cada caçamba passou a ser monitorada por um sistema eletrônico por meio de geoprocessamento.

Após inúmeras negociações com as empresas transportadoras, que por anos nunca pagaram pelo serviço de disposição dos resíduos, ficou definido que a cobrança pelo recebimento dos resíduos da construção civil seria iniciado a partir de 15 de julho de 2018. Os valores, definidos pela Adasa eram de R\$ 14,68 a tonelada de resíduos limpos e de R\$ 26, 91 para resíduos misturados e contaminados. Já os materiais oriundos da prestação de serviços públicos continuaram a ser recebidos sem a necessidade de pagamento.

No entanto, na véspera do início da cobrança um grupo de deputados distritais entrou com uma representação no Tribunal de Contas do DF e Territórios questionando os valores e obtiveram uma decisão provisória estabelecendo que o SLU pode cobrar apenas o valor repassado diretamente à empresa privada contratada para a operação da URE, que é de R\$ 10,92 a tonelada.

O processo junto ao TCDF para definir o preço a ser cobrado ainda não foi finalizado.

A empresa vencedora para operar a URE também irá realizar a recuperação dos resíduos da construção civil para uso em obras públicas.

Implantação do Aterro Sanitário de Brasília

Desde sua inauguração em janeiro de 2017 o aterro sanitário passou a receber todos os rejeitos dos processos de tratamento nas duas usinas de Tratamento Mecânico Biológico – TMB existentes, das unidades de transbordo, onde há a presença de catadores retirando o material reciclável, e das Instalações de Recuperação de Resíduos que recebem apenas material oriundo da coleta seletiva e são operadas pelos catadores.

Considerando que as obras contratadas a cinco empresas para construção do futuro aterro sanitário, iniciadas em 2014 estavam paralisadas, houve necessidade de sua retomada imediata. Em julho de 2015, primeiro ano da gestão foi feito um saneamento dos processos e dos contratos anteriores, em que alguns foram renovados e outros cancelados, com abertura de nova concorrência pública.

Desta forma foi possível retomar a obras do projeto original e inaugurar o primeiro aterro sanitário da história do Distrito Federal em 17/01/2017, com 18 meses de governo. O ASB está dimensionado para receber os resíduos do DF assim como os dos municípios do entorno que compõem o Corsap - Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das águas pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás.

O ASB iniciou sua operação sendo o primeiro aterro sanitário da Capital Federal e o primeiro do Brasil a receber somente rejeitos.

Posteriormente, com o fechamento total do lixão a partir de 2018, ele passou a receber também os resíduos das cinco regiões que ainda não possuem os serviços da coleta seletiva.

A obra custou de R\$ 27 milhões, totalmente pagos com recursos públicos. Outros R\$ 4,3 milhões foi gastos para atender a condicionante de realocação da Escola da Guariroba, que se encontrava muito próxima ao futuro aterro.

O custo operacional do Aterro Sanitário é de aproximadamente R\$ 16 milhões ao ano, cobrindo os serviços de aterramento dos resíduos, tratamento do chorume, manutenção da equipe técnica do SLU que trabalha no local e serviço de vigilância e pesagem com funcionamento por 24 horas ao dia. Isso significa que se o poder público não tem recursos para a construção de um aterro, dificilmente terá condições de operá-lo.

Também são direcionados ao Aterro Sanitário de Brasília para disposição final os resíduos sólidos não convencionais provenientes de caixas de gordura de alguns prédios do Plano Piloto e do tratamento de esgoto da Caesb, além de animais mortos, recolhidos em vias públicas.

Quanto aos resíduos provenientes dos Grandes Geradores, transportados pelas empresas autorizadas, podem ser recepcionados no ASB mediante pagamento prévio, através da aquisição de créditos junto ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.

A extensão total do aterro é de aproximadamente 760.000 m² ou 76 ha, sendo que a área de interferência para implantação do ASB é de aproximadamente 490.000 m² ou 49 ha. Esse espaço contempla as áreas de disposição de rejeitos (320.000 m² ou 32 ha) e de apoio administrativo e operacional, a estação de recalque de chorume para a Estação de Tratamento de Esgoto Melchior e a área para disposição emergencial de resíduos sólidos de serviços de saúde, não implementada.

Há uma gleba adjacente ao ASB de aproximadamente 600.000 m² ou 60 há a ser destinada à ampliação do ASB. Com a incorporação dessa área, a dimensão total do Aterro Sanitário de Brasília passará a ser de aproximadamente 1.360.000 m² ou 136 ha.

Construção e implantação de Instalações de Recuperação de Resíduos

Para implantar o manejo adequado dos materiais recicláveis oriundos da coleta seletiva do Distrito Federal o governo licitou quatro Instalações de Recuperação de Resíduos –IRR.

Duas destas obras foram contratadas e duas tiveram sua licitação interrompida por problemas diversos.

Como o processo de construção do aterro sanitário ocorreu (embora com muitos problemas) antes da conclusão das obras das IRR, o SLU alugou temporariamente cinco galpões para recepcionar os catadores oriundos do lixão até a entrega das novas instalações. A primeira IRR construída encontra-se em funcionamento e um primeiro galpão alugado já foi devolvido.

A instalação é bastante moderna, tem alto nível construtivo e opera em dois turnos por duas cooperativas.

A segunda IRR entrará em operação ainda em 2018 e outras duas cooperativas ocuparão o espaço, permitindo a devolução de outro imóvel alugado.

Duas outras unidades e uma central de triagem estão em construção e deverão entrar em funcionamento em 2019, quando então deverão ser entregues os demais galpões alugados.

Dessa forma, a transição dos catadores que trabalhavam no lixão para uma nova realidade se deu de forma gradual. Inicialmente, eles passaram a ter melhores condições de higiene no próprio local

transformado em aterro controlado, depois foram transferidos para galpões alugados adaptados às necessidades para, posteriormente, passarem a trabalhar em condições ideais com a infraestrutura necessária.

Implantação de novo modelo de coleta seletiva

O SLU está implantando um novo modelo de coleta seletiva. Os contratos anteriores a esta gestão eram todos efetuados com empresas privadas e o pagamento era calculado de acordo com o peso da massa de resíduos coletados.

Atualmente há 15 contratos firmados com 11 organizações de catadores e toda a remuneração é feita em função do cumprimento das rotas ou pelo número de viagens.

Além disso, em todos os contratos estão previstos educadores ambientais que fazem a mobilização da população e a divulgação do tipo de material a ser selecionado e do dia e hora da coleta. Dessa forma, os resultados têm melhorado gradativamente.

Um aspecto que tem dificultado a coleta de materiais de melhor qualidade é a presença de um número significativo de catadores autônomos nas ruas, fazendo a coleta individual antes da coleta contratada, deixando somente um material de qualidade inferior.

Esse fenômeno tem sido verificado em várias cidades brasileiras e coincide com o alto índice de desemprego gerado pela crise econômica.

Os catadores como prestadores de serviços públicos

Com o objetivo de apoiar catadores autônomos e aqueles organizados em cooperativas foi implantado um grande programa de capacitação e apoio administrativo para viabilizar a contratação dos catadores como prestadores de serviços públicos.

Capacitação, formação profissional e assistência técnica

A nova forma de organização do trabalho dos catadores também foi tema dos diálogos entre governo e representantes de catadores.

Os catadores saíram de uma situação na qual trabalhavam, em sua maioria, de forma individualizada, sem precisar cumprir horário, organizar espaço, prestar contas ou sequer fazer o registro de entrada, sem uso de equipamentos de proteção individual, entre outros aspectos inadequados de trabalho. Os representantes das cooperativas não tinham rotina de fazer gestão do grupo, elaborar relatórios ou prestar contas. Tampouco havia rateio, pois cada catador vendia diretamente o material que recolhia.

Para apoiar as cooperativas e associações, foi estruturado, em reuniões organizadas pelo CIISC, um Plano de Capacitação para as cooperativas e associações de catadores, com conteúdo específico para atender às exigências de um contrato com o poder público.

O governo buscou parcerias com outras instituições de forma a ampliar o apoio necessário às organizações de catadores, que precisavam se adequar à nova realidade de prestadoras de serviços contratadas pelo SLU, devendo trabalhar de acordo com o contrato assinado, nos locais disponibilizados pelo poder público, com equipamentos para melhorar a produção.

Entre 2015 e 2017 o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc fez a formação de mais de mil catadores em associativismo, cooperativismo, organização do trabalho e relacionamento interpessoal, por meio de convênio do Pró Catador com a Sedestmidh.

Em 2017, o Programa Agente de Cidadania Ambiental realizou encontros formativos com grupos de até 450 pessoas, sendo o SLU responsável pelas formações. O SLU ministrou diversas capacitações com conteúdos diversos, como compostagem, logística reversa e até gestão de finanças pessoais, contando com o apoio de parceiros.

Ao mesmo tempo, a Fábrica Social, ligada à Sedestmidh, ofereceu oportunidades de capacitação em corte e costura hidroponia, placas de energia solar, fabricação de bolas e construção civil. Foram atendidos nesta modalidade 166 catadores com cursos de 40 horas por semana, que receberam, em contrapartida, bolsa no valor de R\$ 330/mês.

Em 2018, foi firmado Termo de Cooperação Técnica com o Serviço Nacional da Indústria - Senai para realizar curso de 160h para catadores que atuavam no antigo lixão e estavam trabalhando em galpões de triagem, contratados pelo SLU. Foram inscritos 707 alunos, distribuídos em 20 turmas, com média de 35 alunos em cada turma, com conteúdos voltados para gestão, operação e manutenção de equipamentos, em seis módulos.

Em maio de 2018, iniciou-se o curso de informática de 40 horas, ministrado pelo Senai e pelo SLU, direcionado aos 60 catadores responsáveis pela prestação de contas dos contratos com o SLU.

Também foi formalizada parceria com o Instituto Federal de Brasília - IFB, para ofertar curso de Letramento e de Informática para 30 catadores não alfabetizados ou que queriam retornar aos estudos.

O IFB está ofertando também curso para Técnico em Reciclagem, com duração de dois anos, para qualificação de até 40 catadores.

Cabe destacar ainda o trabalho realizado pelo SLU de estruturação dos fluxos de processos nos galpões, para apoiar a gestão dos galpões, liderado por uma engenheira de produção. Esse processo constitui também uma capacitação nos locais de trabalho, determinante para a adaptação dos catadores ao novo sistema implantado.

Os catadores também foram capacitados sobre o uso adequado dos equipamentos adquiridos pelo SLU, pelos representantes dos fabricantes.

Há ainda a previsão da capacitação *in loco*, prevista no contrato com o BNDES, que está financiando a construção de mais duas IRR e uma central de comercialização, para melhorar os processos produtivos, aumentando a eficiência na triagem e obtendo ganhos maiores na comercialização.

Pela experiência realizada com a mudança das cooperativas e associações que atuavam no ACJ para os galpões alugados, ficou evidente que é importante essa fase inicial de “adaptação preliminar”, antes da transferência para o local definitivo de trabalho nas IRR. Essa passagem pelos galpões alugados teve o papel de um treinamento inicial para aprendizagem das novas práticas em local menor e para a implantação de uma convivência minimamente harmoniosa entre os catadores, que passaram a obedecer a regras antes inexistentes no lixão.

Em 2017, o SLU promoveu reuniões para elaborar acordos de convivência participativos com as cooperativas instaladas nas unidades de triagem, com o objetivo de minimizar os conflitos. Isso foi especialmente importante porque a maioria dos espaços foi compartilhada por mais de uma cooperativa. Portanto, era preciso aprender a conviver não apenas com os colegas de trabalho, mas também com os membros de outra cooperativa ou associação. Os principais pontos abordados foram: limpeza e manutenção dentro dos galpões, operação e regras de convivência.

O SLU também realizou capacitação para execução da coleta seletiva para todas as organizações de catadores contratadas para esses serviços em 2016 e em 2018.

Durante a capacitação, foram tratados os diferentes aspectos do contrato, como a prestação de contas, uso de EPIs e de vestimentas adequadas, mobilização social e educação ambiental na comunidade.

Prestadores de serviços públicos de coleta seletiva e triagem

A equipe do SLU mantém presença constante nos galpões de triagem e locais de trabalho de cada cooperativa prestadora de serviços de triagem desde o início dos contratos, para dialogar com todos os catadores sobre aspectos do novo contrato, o valor previsto para pagamento mensal e as condicionantes da prestação do serviço.

As cooperativas hoje contratadas como prestadoras de serviços públicos se filiaram à OCDF e estão tendo treinamentos em cooperativismo e organização social.

Todas as organizações de catadores que estavam exercendo suas atividades no antigo lixão foram contratadas para prestação de serviços de triagem e/ou coleta seletiva.

Além dessas, outras organizações de catadores que já atuavam no DF também foram contratadas, totalizando 28 contratos para a coleta seletiva e para triagem dos recicláveis, assinados com 22 cooperativas, abrangendo diretamente 1.300 catadores.

São 17 cooperativas contratadas para triagem e onze para realizar os serviços de coleta seletiva de materiais recicláveis em 15 Regiões Administrativas do DF.

As contratações de cooperativas ou associações de catadores para atuarem como prestadores de serviços públicos foram feitas mediante chamamento público, com o propósito de atender a todas cooperativas, mas priorizando aquelas que exerciam atividades no lixão.

Os cinco galpões alugados foram dimensionados para comportar cerca de 1.300 catadores, de acordo com o número de trabalhadores alegado pelas cooperativas que atuavam no ACJ e todas foram contratadas.

Desde o início das operações, as responsabilidades e obrigações do SLU e das cooperativas foram definidas de forma clara, com a compreensão de que se tratava de um momento de aprendizagem mútua pelo qual todos passavam.

As organizações contratadas pelo SLU para prestarem serviço de triagem são responsáveis por receber, triar, prensar, enfardar, armazenar e comercializar os materiais recicláveis provenientes da coleta seletiva realizada pelo SLU através da empresa privada, bem como dispor os rejeitos no ASB.

Para incentivar a maior eficiência na triagem, o contrato do SLU remunera mais as cooperativas que deixam menos rejeito e menos àquelas que têm aproveitamento inferior. O valor varia entre R\$ 250,00 a R\$350,00 a tonelada, sendo o valor médio pago de R\$ 304,14 por tonelada que deixa de ser aterrada. O valor de venda do material triado continua a ser recebido pelas cooperativas.

O material reciclável coletado por empresa é distribuído às organizações de catadores seguindo um planejamento mensal que avalia as condições de cada cooperativa e o número de catadores atuando em cada uma. Apesar desse planejamento, as cooperativas e associações ainda encontram dificuldades na sua gestão, o que provoca a necessidade de “desviar” as entregas das coletas de uma para outra cooperativa de acordo com o material acumulado.

Também está em andamento a implantação da coleta seletiva solidária nos órgãos públicos do DF, para destinação de todo o material reciclável aos catadores.

A expectativa é que a melhoria constante na infraestrutura para facilitar o processo de separação aumente o percentual de retirada, ampliando a recuperação e o rendimento dos catadores. Para fechar o ciclo, é essencial a participação efetiva da população na separação do material destinado à coleta seletiva.

Outra medida importante adotada pelo GDF foi a redução do ICMS para as atividades de reciclagem no DF de 12% para 1%. Essa medida, adotada por decreto depois de negociações na reunião de secretários estaduais da Fazenda, também irá contribuir para incrementar a comercialização e a renda dos catadores.

Dimensões do programa implantado

A complexidade dos problemas e a quantidade das ações envolvidas no processo de encerramento do lixão exigem uma abordagem das atividades em diversas dimensões. Às vezes uma única atividade de perpassa duas ou mais dimensões, como se verá adiante.

Governança

Foi estratégica a determinação política do chefe do executivo de assumir o compromisso de fechar o Lixão, com registro em cartório, durante o processo da disputa eleitoral. Outra estratégia adotada foi a priorização absoluta da atividade em sua gestão, com o aporte de recursos humanos e financeiros necessários, em meio a uma das maiores crises políticas e econômicas do País.

Decidido e convencido da prioridade, o governador nomeou uma equipe técnica com larga experiência profissional, especializada em gestão dos resíduos sólidos, para a direção do SLU. Procurou ampliar e capacitar novos profissionais para poder atender à grande demanda que se impunha, ante a adversidade da situação da autarquia de limpeza urbana.

Um sistema de capacitação dinâmico e rotineiro, o Vem Saber, foi implantado, no qual os servidores antigos da casa e os novos recém-nomeados puderam aprender e discutir os mais diversos temas de interesse do SLU. A cada capacitação quinzenal, novas necessidades para o aprendizado eram avaliadas. O Vem Saber contribuiu para formando uma equipe que aprendeu a conduzir o processo e a ter desenvoltura para apresentar os resultados em diversos eventos nacionais e internacionais.

Por determinação do governador houve uma articulação dos órgãos governamentais necessários ao enfrentamento do problema mesmo antes da existência do Escritório de Projetos, que posteriormente centralizou a coordenação e do comando das ações no gabinete do chefe do executivo. A formalização dos comandos para a execução das ações por meio de regulamentação de leis, publicação de decretos e instruções foi fundamental para o cumprimento dos vários compromissos dentro do prazo estipulado.

A participação dos coletivos de catadores de materiais recicláveis nas discussões realizadas dentro do próprio lixão, no CIISC, nas assembleias com a presença do governador e na Câmara Legislativa foi importante para se dimensionar a temperatura do processo, identificar as diversas lideranças que estavam propondo prosseguir o processo e aquelas que o queriam abortar.

Nestas ocasiões havia que se retroceder e retornar a processos anteriores devido muitas vezes à incompreensão do que se pretendia fazer.

Isso se deu muitas vezes devido à grande rotatividade das pessoas que estavam falando pelos catadores, e efetivamente à ausência de uma ou mais lideranças com representatividade sistêmica. A dificuldade de se retornar ao local do lixão que funcionava por 24 horas com inúmeros e distintos grupos de catadores discutir as propostas em andamento era quase que intransponível.

Dimensão técnica e de infraestrutura

Para enfrentar tamanho desafio, o primeiro passo dado pelo governador foi constituir equipe capaz de viabilizar seu plano de governo.

Foi, portanto, nomeada uma equipe técnica de especialistas em resíduos e em atividades sociais, com experiência em inclusão dos catadores para direção do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. Ao longo destes quatro anos a equipe foi se fortalecendo com a ampliação paulatina de equipe de técnicos. Este fortalecimento foi imprescindível para a transformação do lixão em aterro controlado e posteriormente em unidade de recebimento de resíduos da construção civil. Já no último ano da gestão o governo saiu do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal e foi aprovado concurso público para renovação do quadro de servidores.

A construção do aterro sanitário foi a atividade central, pois o aterro era a peça fundamental, sem a qual o fechamento do lixão não seria possível. Outras importantes melhorias técnicas e operacionais, com o aumento do controle de diversos tipos de resíduos contribuíram para melhorar a limpeza urbana e desafogar o aterro sanitário.

Licitação de ATTRs privadas em terrenos públicos

Com o propósito de atender a uma reivindicação da iniciativa privada, a Terracap, que é responsável pelas terras públicas do DF, abriu uma licitação para conceder áreas públicas para implantação das Áreas de Transbordo e Tratamento de Resíduos – ATTR. Foram ofertadas seis áreas e recebidas propostas para duas, uma em Samambaia, ao lado do Aterro Sanitário de Brasília, e outra entre as regiões administrativas do Gama e Santa Maria.

Tão logo a iniciativa privada iniciar a operação da primeira ATTR, o SLU deixará de receber na URE os materiais oriundos da iniciativa privada.

Papa Entulho e Papa Lixo para atendimento à população

Diante da necessidade de oferecer solução para a população descartar resíduos volumosos, galhadas e restos de entulho de obras, o SLU implantou 10 Papa Entulhos, nome dado aos Pontos de Entrega Voluntária no DF.

Ali a população realiza o descarte de resíduos da construção civil até um m³, galhadas e podas de jardins, além de resíduos secos volumosos, óleo de fritura usado e materiais recicláveis.

Serão ao todo 62 Papa Entulhos instalados no DF, com uma distância máxima de 2,5 km de cada residência para evitar o descarte irregular.

E para universalizar a coleta domiciliar nas áreas de difícil acesso ao caminhão coletor e evitar o lançamento pela população de resíduos domiciliares em locais inadequados o SLU vem implantando uma rede de Papa Lixos.

São equipamentos cilíndricos de cinco m³ semienterrados, com abertura superior de 40 cm para impedir a entrada de resíduos volumosos. Este equipamento tem facilitado o processo de acondicionamento e de coleta e tem trazido muitos benefícios à população destas localidades. Até o momento já foram instalados 64 papa lixos nas áreas carentes do DF.

Unidades de Tratamento Mecânico Biológico – TMB

O SLU conta com duas unidades de Tratamento Mecânico Biológico com capacidades de 150 e de 600 toneladas por dia. A primeira usina foi instalada em 1964 com a tecnologia dinamarquesa DANO, enquanto a segunda, de maior porte, foi implantada em 1986 com a tecnologia francesa TRIGA.

As duas unidades são operadas por empresas contratadas e por cooperativas de catadores contratadas para a retirada do material seco comercializável.

Nelas, há o aproveitamento da maior parte dos resíduos recicláveis secos, separados em esteiras rolantes por catadores, e da parte orgânica, realizada por empresa. Essa operação amplia o aproveitamento dos resíduos recicláveis e reduz o volume de rejeitos dispostos no aterro sanitário.

Em 2017 foram produzidas 60 mil toneladas de composto nas usinas, correspondendo a 192 toneladas por dia.

As duas unidades TMB receberam manutenção e pequenas melhorias operacionais, mas necessitam uma reforma substancial para aperfeiçoamento dos processos.

Informatização dos controles dos serviços prestados

Os serviços de limpeza no Distrito Federal são todos terceirizados e divididos em lotes por região.

No início da gestão atual o pagamento desses serviços era feito por meio de medições manuais e os dados de pesagem eram fornecidos por equipamento que permitia a livre geração de informações, sem controle de acesso ou persistência em banco de dados.

Diante desse cenário, foram estabelecidas metas para melhorar o processo e mitigar o risco de fraude e/ou erro humano. Inicialmente foi desenvolvido um sistema para pesagem que exige autenticação do usuário e tem comunicação direta com o equipamento de captura de peso. As informações passaram a ser armazenadas em banco de dados em nuvem e acompanhadas em tempo real na sala de monitoramento implantada na Sede do SLU.

O sistema de monitoramento por câmeras acompanha em tempo real todas as localidades que têm processo de pesagem, o que inibe a tentativa de fraude e também permite ao SLU detectar qualquer problema técnico e tomar uma atitude no menor tempo possível.

Também foi recentemente adquirido pelo SLU um sistema de monitoramento de frotas para serviços de coleta e de varrição. O sistema está em implantação e deve substituir o antigo, que abrange apenas um lote de serviços. Com a assinatura dos novos contratos de serviço, o sistema irá receber os dados por GPS de todos os veículos, dos serviços de varrição e de pintura de meio-fio.

Todos os dados são integrados em *Business Intelligence* – BI, o que permite extrair relatórios para pagamento e gerar dados gerenciais para orientar a tomada de decisão da gerência do SLU.

Dimensão Social e de saúde pública

A dimensão social é de grande complexidade no processo de encerramento do lixão, por envolver uma quantidade significativa de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, além de diversos atores que tinham interesses na manutenção da situação existente. Destacam-se as pessoas que se beneficiavam economicamente daquela forma extremamente precária e de difícil controle de recuperação de materiais.

Assim, para a construção do processo de inclusão dos catadores como prestadores formais de serviços públicos para o SLU foram necessárias diversas etapas.

Em um processo bastante tumultuado, com idas e vindas, sucessos e insucessos nas negociações, em função das dificuldades de se fazer acordo com alguns representantes locais dos catadores, foi preciso ampliar negociações para a direção do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR).

Finalmente, em 30 de outubro de 2017, data previamente agendada para o fechamento do lixão, foi feito um acordo para postergar o fechamento para 20 de janeiro de 2018. Nessa reunião, que contou com a presença de presidentes de todas as cooperativas e representantes do MNCR, foi acordado também o aumento do valor contratado para o pagamento da tonelada retirada da coleta seletiva e comercializada, que passou de R\$ 92 para R\$ 300, além da garantia de equipar todos os galpões alugados para a realização da triagem dos materiais pelos catadores que atuavam no lixão até que os definitivos ficassem prontos. O Governo também se comprometeu com a ampliação dos serviços de coleta seletiva realizada por cooperativas e associações de catadores, priorizando a contratação das organizações que atuavam no lixão, além de oferecer garantia de assistência técnica e manutenção do controle social feito por meio do CIISC.

Diagnóstico e articulação institucional

O início do planejamento de ações para o encerramento do lixão foi dificultado pela falta de dados confiáveis sobre a atuação de catadores no local. Não se tinha certeza do número de catadores, do período de atuação, nem da quantidade de recicláveis recuperados.

O controle de acesso ao lixão era pouco efetivo porque uma parcela considerável dos catadores acessava o local sem registro, por buracos abertos na cerca de 6 km que contorna o local. Apesar de manutenção frequente, a cerca era constantemente danificada e apenas parte dos catadores registrava a entrada na portaria.

As organizações de catadores que ali funcionavam, sem relações formais com o SLU, declaravam o número de cooperados ou associados sem comprovarem vínculo efetivo. A precisão dos dados também é prejudicada pela grande flutuação no número de pessoas que atuam na catação de materiais, que varia em função da conjuntura econômica, do índice de desemprego, dentre outros fatores.

Da mesma forma, para melhorar a identificação da quantidade de materiais recuperados a partir do manejo dos resíduos dentro do lixão era deficiente, tornou-se obrigatória a pesagem dos veículos com saída de materiais recicláveis.

Em 2015 e 2016 foi realizado o diagnóstico dos catadores do Distrito Federal pelo INESC², por meio do programa federal Pró-Catador³, que era executado por contrato com a Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh). Esse diagnóstico, que incluiu os catadores do lixão e de todo DF, ainda é o levantamento de dados mais próximo da realidade.

2 O Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, criado em 1979, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública.

3 Programa nacional, coordenado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária/ Ministério do Trabalho, que tem como objetivo integrar e articular as ações do governo federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

As conversas com as cooperativas e associações foram iniciadas em 2015, inicialmente com as duas redes de cooperativas existentes. Das sete cooperativas e associações que atuavam no lixão, uma fazia parte da Rede Alternativa, cinco eram associadas à Central das Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal – Centcoop e uma não era associada a nenhuma rede.

Foram promovidas rodas de conversas sobre as necessidades e dificuldades dos catadores, acompanhadas de esclarecimentos sobre as políticas públicas e compromissos do governo. Ao todo, o SLU realizou aproximadamente 300 reuniões com representantes de catadores que realizaram outras tantas com técnicos do CIISC/Casa Civil, Sedestmidh, SLU e Sema.

Foram discutidos os editais, a capacitação para a realização da coleta seletiva, os critérios para a definição das áreas a serem contratadas, o uso de espaços públicos, formas e valores de pagamentos, condicionantes contratuais, e também feitos debates e apresentações dos projetos arquitetônicos dos galpões de triagem que foram construídos. Os catadores ainda participaram da busca de galpões para locação e das discussões sobre os equipamentos que seriam adquiridos para equipá-los.

Dessas reuniões, 136 tiveram memórias registradas em ata e/ou em painéis ilustrativos. Tal processo de diálogo foi essencial para alinhar as ações do governo com a vontade da categoria. As reuniões aconteceram na sede do SLU, nas áreas administrativas e de convivência do ACJ ou em outras instituições envolvidas.

Das reuniões do CIISC sobre a desativação das atividades irregulares do ACJ, participaram ativamente dezesseis representantes de catadores (as) e oito do governo. A metade dos representantes dos catadores atuava no lixão e foram escolhidos por votação no dia 11/08/2016. Esses catadores passaram a compor o CIISC, o que duplicou a representatividade dos catadores no comitê durante o processo de desativação do ACJ.

Também foram realizadas quatro reuniões coletivas com o governador e equipe de governo, com a presença de cerca de 350 catadores em cada uma.

Nos três anos em que o lixão permaneceu aberto no atual governo (2015/2017) foram realizadas três grandes ações de promoção da cidadania, com a identificação e documentação pessoal dos catadores, atendimento judicial, cursos de primeiros socorros e de combate a incêndio, orientações sobre cuidados com a pele ao sol, cadastros para programas sociais, cursos de maquiagem, saúde bucal, entre outras.

Foi ainda firmada parceria com a Defensoria Pública do DF por meio de um Termo de Cooperação Técnica para apoiar ações de resolução de pendências na justiça e ações de orientação e emissão de documentos. Em 2017, o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública acompanhou as negociações e fez a mediação de conflitos no processo de encerramento do ACJ.

Outra iniciativa importante foi a parceria com o Projeto Fênix⁴ e com o Centro Universitário IESB, curso de Serviço Social, para promover a mediação de conflitos em conjunto com as cooperativas dos galpões que seriam reformados.

Um trabalho de prevenção de câncer das mucosas bucais também foi oferecido por quatro professores da UNB especialistas, apoiados por 12 estagiários de odontologia. O atendimento aos catadores ensinava como fazer o autoexame na boca para detecção de problemas. Os casos encontrados foram encaminhados para tratamento no Hospital Regional da Asa Norte.

Para a promoção da saúde dos catadores que trabalhavam no lixão foram realizados estudos epidemiológicos e exames diversos pelo curso Saúde Coletiva da UnB, em parceria com a Universidade Católica, Rotary, Corpo Bombeiros, Secretaria de Saúde e SLU. O objetivo foi a identificação das endemias típicas do trabalho de catação. Para isso, foram realizados 19 tipos de exames de saúde em 1.048 catadores (as) ao longo de 2017, contemplando as oito cooperativas que exerciam suas atividades no ACJ.

Além disso, catadores foram encaminhados para atendimento pelas equipes do Programa Saúde da Família da Secretaria de Saúde do DF, de acordo com o endereço de moradia na Cidade Estrutural. Com isso, os catadores e suas famílias passaram a ser atendidos pelo sistema de saúde do GDF.

Para promover um espaço de diálogo que também pudesse ser utilizado para as refeições no Aterro Controlado do Jóquei, o SLU implantou uma estrutura com cobertura, água potável, mesas e bancos fixos para os catadores usufruírem até o fechamento do lixão. Várias reuniões de negociação ou de apoio e capacitação e de atendimento pela Defensoria Pública e instituições voluntárias foram realizadas neste espaço.

Ao lado dessa estrutura foram instalados banheiros químicos e contêiner para a troca de vestimentas para uso dos catadores que ali atuavam.

Em 2017, o SLU também fez o acompanhamento da situação das crianças e adolescentes nas áreas do ACJ, a partir dos relatórios diários enviados pela empresa Valor Ambiental, contratada pelo SLU pela operação do ACJ.

Durante todo o período, o SLU manteve uma equipe para apoiar as ações de inclusão socioproductiva dos catadores. As cooperativas e associações foram atendidas inúmeras vezes na sede do SLU, seja por livre demanda ou a convite do SLU.

São ações que demonstram que o processo foi amplamente discutido com os catadores que atuavam no antigo Aterro Controlado do Jóquei, com o acompanhamento de outras instâncias participativas

4 A iniciativa faz parte do Plano 100% Cidadão, desenvolvido pela Defensoria Pública por meio da Escola de Assistência Jurídica (Easjur), que tem como objetivo a integração e união de instituições em prol da comunidade, oferecendo ferramentas facilitadoras de inclusão e reinserção social, além de preparar pessoas para o mercado de trabalho.

além do CIISC, como o Conselho de Limpeza Urbana do Distrito Federal – Conlurb, que conta com dois catadores como conselheiros e o Fórum Lixo e Cidadania do DF.

Outra ação de apoio foi o programa de voluntariado. Em 2017 foi lançada a campanha “Eu ajudei a fechar o Lixão”, para estimular a coleta seletiva, que teve sequência em 2018 com novo chamamento, intitulado “Voluntários da Coleta Seletiva”. Os interessados foram capacitados e receberam material para orientar vizinhos, parentes e colegas de trabalho sobre como fazer a coleta seletiva. O programa está aberto permanentemente e já envolveu 84 voluntários.

Na outra ponta, o SLU fortaleceu parcerias diversas com instituições públicas e privadas para o aprimoramento da coleta seletiva.

O SLU realizou diversas ações para melhorar as condições de vida no ACJ e na Cidade Estrutural. Uma delas foi a alteração das rotas dos caminhões para reduzir o ruído, sujeira e poluição nas áreas próximas às residências.

Houve também a melhoria e irrigação das vias de acesso e vias internas do ACJ para reduzir a poeira.

A proibição de alimentos vencidos e vencidos no Lixão foi outra medida que contribuiu para melhorar as condições de trabalho dos catadores, assim como a implantação de 139 drenos para queima dos gases presentes na atmosfera gerados pela decomposição do lixo.

Benefícios transitórios

O Plano de Transição para encerramento do ACJ, publicado em agosto de 2017, incluiu ações de proteção social para garantia de trabalho, renda e segurança alimentar para os catadores, no período entre o início do processo de encerramento das atividades irregulares e a destinação final dos resíduos no Aterro Sanitário de Brasília.

Houve o entendimento do governo e dos representantes dos catadores que as mudanças planejadas, embora necessárias e com perspectiva de trazer mais benefícios aos catadores que trabalhavam de forma totalmente insalubre e inadequada, provocariam, em um primeiro momento, a redução da renda dos trabalhadores. Os catadores teriam de se adequar à necessidade de deslocamento, à mudança na forma de trabalho, entre outras mudanças.

A maior alteração era a quantidade de resíduos que os catadores acessavam de forma voluntária, independente, arriscada e irregular no Aterro Controlado do Jóquei, que era imensamente maior do que aquela proveniente da coleta seletiva, mesmo sendo disponibilizada de forma técnica, regular do ponto de vista ambiental, e vinda da coleta seletiva. Nesse cenário, foi preciso instituir as medidas de compensação do período de transição até a consolidação do trabalho nos centros de triagem. Vários benefícios transitórios para amenizar as eventuais perdas foram implantados.

Um benefício instituído no governo anterior para os catadores que atuavam no lixão e que foi retomado em 2016 foi o Programa Agentes de Cidadania Ambiental, que beneficia catadores que vivem exclusivamente da reciclagem/catação, por meio de um auxílio no valor de R\$ 300,00 mensais, vinculados à participação em cursos de capacitação de 12h/mês. Em 2016 foram capacitados 900 catadores e em 2017, 600 catadores foram beneficiados.

Em 2018, a nova edição do Programa Agentes de Cidadania foi aprovada com prioridade para os catadores que agora atuam nos centros de triagem, prevista para formar até 700 catadores em cursos de Agente de Recuperação de Resíduos e informática, sob responsabilidade do SLU, com apoio da Sema.

Outro benefício, instituído pela Lei nº 5.893, de 20 de junho de 2017, é o Programa de Compensação Financeira Temporária aos catadores que exerciam atividades no Aterro do Jóquei. A Sedestmidh é responsável pelo gerenciamento e pelo pagamento de benefícios de forma regular, a todos os catadores oriundos do ACJ que passaram a trabalhar em cooperativas ou associações nas unidades de triagem de recicláveis.

O Programa de Compensação Financeira Temporária teve por objetivo garantir as condições mínimas de sobrevivência, integradas a atividades de capacitação.

Foi previsto o pagamento a 1.200 catadores de valor de R\$ 360,75 por mês, pelo período de até seis meses após o início do exercício das atividades do catador no galpão de triagem. Entre as condicionantes, a inscrição no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico) e estar trabalhando em algum contrato com o SLU.

A compensação financeira não foi computada como renda para fins de recebimento de outros benefícios assistenciais ou previdenciários.

Para complementar a renda de catadores do ACJ que foram trabalhar nas unidades de triagem, mas que não foram contemplados com o Programa de Compensação Financeira, em muitos casos por não terem se inscrito no Programa, foi pago o Auxílio Vulnerabilidade Temporário no mesmo valor de R\$360,75 por mês, também pelo período máximo de seis meses.

Ainda assim, houve catadores que não foram contemplados por nenhum dos dois programas por não terem ido para os galpões de triagem. Os catadores acolhidos nos galpões alugados foram aqueles apresentados pela cooperativa. Há ainda a reclamação de alguns catadores que afirmam terem ficado de fora embora fossem ligados a uma determinada cooperativa que atuava no ACJ.

Foi também providenciado o fornecimento de cestas básicas emergenciais para todos os catadores que trabalham nos galpões de triagem. A Sedestmidh entrega, mensalmente, em torno de 700 cestas básicas para esses trabalhadores.

Outra vantagem oferecida foi a inclusão de 49 filhos de catadores que atuavam no ACJ no Programa Jovem Candango, que foram selecionados para trabalhar em órgãos públicos, recebendo o valor de R\$ 1.050/mês, desde que estivesse regularmente matriculado na rede de ensino.

Política e institucional

A priorização pelo governo do Distrito Federal da Estratégia de Fechamento do lixão, com a implantação do aterro sanitário e a inclusão dos catadores como prestadores de serviços públicos foi o passo fundamental para o seu sucesso.

A equipe técnica nomeada para a direção do SLU teve autonomia para desenhar e encaminhar uma proposta que foi prontamente acatada pelo governador.

Em um quadro de crise econômica e de impossibilidade de novas nomeações em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, a priorização do projeto de Fechamento do Lixão foi fundamental para viabilizar a contratação de recursos humanos e a disponibilização de recursos financeiros necessários para conduzir o desafio.

A presença do governador nos momentos mais críticos de debate com os catadores demonstrou o seu interesse pessoal de participar e de resolver as questões colocadas.

As negociações com a categoria de catadores foram difíceis e controversas, demandando muitos arranjos e rearranjos, idas e vindas que prolongaram o tempo previsto para concluir a transição.

No total, o Governo aportou recursos financeiros da ordem de R\$ 80 milhões para as atividades previstas no processo de transição. Para se ter uma ordem de grandeza, a despesa anual do órgão, com a operação excluindo o pessoal próprio do órgão é de aproximadamente R\$ 360 milhões. Os novos recursos disponibilizados corresponderam a um acréscimo no orçamento de 18%.

Outra marca importante de todo o processo foi a formalização de todas as medidas tomadas para o alcance do resultado pretendido por meio de atos, decretos e instruções normativas. Para isso, tanto a vontade política como o desejo de dar sustentabilidade às ações foram preponderantes.

A criação dos diversos grupos de trabalho para estudos e implantação do programa assim como a definição de Estado de emergência aconteceram por meio de decretos, enquanto os compromissos foram estabelecidos por acordos assinados com os dirigentes dos órgãos envolvidos.

Ademais de todos os órgãos de regulação, fiscalização e controle do Distrito Federal o governador firmou o “Compromisso por Brasília”, assinado pelo Distrito Federal com entidades nacionais e internacionais do setor de saneamento para impedir um eventual retrocesso na gestão do Aterro Sanitário.

Outro compromisso foi firmado com o Movimento Nacional de Catadores, com as metas e as condicionantes a serem cumpridas em todo o processo.

Da mesma forma, houve o compromisso de todos os órgãos de segurança pública para garantir as medidas aprovadas nos planos.

Também vale destacar o decreto que tornou a Agefis membro do Sisnama, ganhando poder de apreender veículos que forem flagrados realizando deposição irregular de lixo em terrenos baldios. Foi também de grande valia para a regulação fiscal da comercialização de materiais recicláveis do DF o decreto que reduziu de 12% para 1% o ICMS recolhido.

Ambiental

O processo de desativação do lixão ensejou algumas significativas melhorias ambientais. A própria inauguração do Aterro Sanitário de Brasília, o primeiro da Capital Federal desde a inauguração da cidade em 1960, e a ampliação da recuperação dos resíduos para redução dos rejeitos a serem aterrados, foram simbólicos.

A própria transformação do antigo lixão da Estrutural, primeiramente em Aterro Controlado e depois do fechamento do Lixão em Unidade de Recebimento de Entulho, fizeram parte do processo de melhorias contínuas para se alcançar a recuperação ambiental da área.

A contratação de catadores para ampliar a coleta seletiva de materiais secos, a utilização de galpões para a realização do trabalho antes feito no lixão, assim como a implantação da operação de tratamento de resíduos da construção civil na Unidade de Recebimento de Entulho foram fatores decisivos para a melhoria ambiental do DF.

As melhorias operacionais implantadas nas duas unidades de Tratamento Mecânico Biológico – TMB, da L4 Sul (triagem) e a do PSul - Ceilândia (triagem e compostagem) foram essenciais para ampliar a qualidade do composto gerado.

A contratação da UnB para a realização do diagnóstico da área do antigo Lixão, apontando alternativas de utilização, junto com o estudo da CEB para aproveitamento de energia utilizando diversas tecnologias dará uma finalidade nobre para a área poluída por tantos anos.

Outros impactos positivos na gestão dos resíduos no DF aconteceram com a entrada em vigor da Lei de Grandes Geradores e a implantação de uma nova gestão dos resíduos da construção civil, que estabeleceu normas para inibir o descarte clandestino.

Ao mesmo tempo, a contratação da coleta seletiva em 25 das 31 RA, sendo 12 delas realizada por empresa privada e 15 por cooperativas de catadores (em duas regiões, há coleta feita tanto pela em-

presa privada quanto pelos catadores) vai aumentando a participação da população na segregação dos resíduos em casa para coleta.

Um fator que contribuiu para isso foi a inclusão, no contrato com as cooperativas que fazem a coleta seletiva, da figura do catador educador ambiental, responsável pela mobilização e orientação da população sobre a coleta seletiva.

Já a implantação dos papa lixos e papa entulhos criou opções adequadas de recepção de resíduos, impactando positivamente na redução da contaminação do solo.

Econômica e Financeira

O local para a implantação do Aterro Sanitário de Brasília foi identificado ainda em 2004 pelo SLU, em uma área pertencente à Terracap, vizinha a duas unidades de tratamento de esgoto da Caesb, na cidade de Samambaia.

Contiguo a esta área, funcionava a escola pública rural da Guariroba, que já deveria ter sido deslocada dali em função das atividades desenvolvidas na localidade.

A Terracap cedeu as áreas para a construção da infraestrutura básica do aterro e para a construção da nova Escola da Guariroba. No total, foram investidos R\$ 32 milhões, sem contar o custo por tonelada de material aterrado, pago à empresa que venceu a licitação para operar o aterro, tendo, como contrapartida, a obrigação de construir as células de aterramento e os drenos de gás e de chorume.

No caso da inclusão sócio produtiva dos catadores, estima-se que os recursos investidos foram da ordem de R\$ 50 milhões, considerando todas as despesas diretas e indiretas.

Somente para o pagamento dos contratos com os catadores para os serviços de triagem e de coleta seletiva, aquisição de equipamentos e mobiliário, além do pagamento de aluguel, construção e reforma das instalações de recuperação de resíduos foram provisionados, no SLU, R\$ 23 milhões entre 2017 e 2018.

Na contabilidade das despesas indiretas com recursos humanos, para os cinco galpões inicialmente alugados foram destacados para acompanhar os trabalhos dos catadores nos dois turnos seis profissionais alocados em cargos comissionados e 30 servidores além dos serviços contratados de vigilância e de limpeza.

Esse pessoal, somado ao da manutenção elétrica, mecânica e de reparos diários na infraestrutura, corresponde a uma despesa anual aproximada de R\$ 4,8 milhões, sem incluir o pessoal de escritório necessário para dar suporte aos 28 contratos em todas as suas fases.

Também é preciso somar aos custos do pessoal de operação, que apoia os gestores nas IRR, os vários técnicos do SLU envolvidos no planejamento da coleta seletiva, elaboração dos editais de chamada, do jurídico, da área de contratos, no suporte à capacitação, estruturação e fortalecimento da organização das cooperativas e associações além da equipe de manutenção das edificações.

Nas IRR alugadas e as definitivas foram instalados equipamentos para a produção, como empilhadeiras, esteiras, carros plataforma, contêineres, além de mesas, cadeiras, bebedouros, geladeiras, marmiteiro para copa, cozinha e escritório, que propiciam melhores condições de trabalho para catadores(as) e servidores(as).

Estratégias para a sustentabilidade

O SLU implantou desde o primeiro mês da gestão (2015/2018) o programa de capacitação continuada de seus servidores.

Buscou promover a participação de seus profissionais em eventos locais, nacionais e internacionais, incentivou a matrícula em vários cursos promovidos pela Escola de Governo, e pela Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA tendo enviado neste período quatro profissionais para estágio de dois meses no Japão.

Rotineiramente a cada dois semanas o SLU promove em sua sede uma capacitação aberta a todos os seus servidores com a temática técnica, profissional, de valores éticos, saúde no trabalho, gestão dos contratos entre outros de interesse da direção e dos servidores.

Esta capacitação com o nome de Vem Saber, é um dos principais instrumentos para fazer com que os profissionais do SLU independente de onde estejam lotados possam conhecer, questionar, sugerir melhorias e acompanhar todas as mudanças que estejam acontecendo na autarquia.

Portanto são realizadas pelo menos 24 encontros anuais e vários excepcionais para grandes eventos e mudanças mais substanciais na gestão dos resíduos.

Este é um dos instrumentos que podem vir a favorecer a sustentabilidade das novas ações implantadas uma vez que elas são profundamente debatidas e compreendidas nas suas diversas dimensões.

Outro instrumento que diz respeito à sustentabilidade é o controle social que é exercido pelo CONLURB que foi criado em 1994, mas que teve sua posse apenas em 2015, primeiro ano da atual gestão. O CONLURB funciona com reuniões ordinárias mensais, com outras excepcionais e com a formação de grupos de trabalho para tratar de temas específicos.

O CONLURB tem se mostrado como um importantíssimo órgão de fiscalização e controle das atividades exercidas pelo SLU. Mas do que isso os conselheiros têm dado excelentes contribuições para o aperfeiçoamento da gestão dos resíduos no DF.

Sua continuidade pode ser um dos principais instrumentos para a sustentabilidade das conquistas feitas pelo GDF na gestão dos resíduos.

Desde 2016 o SLU assinou o Contrato de Gestão e desempenho com a ADASA que é a responsável pela regulação dos serviços de limpeza urbana no DF.

Este contrato estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos no DF.

Além do CONLURB e da ADASA no Distrito Federal os serviços prestados pelo SLU são acompanhados por diversos órgãos de fiscalização e controle.

Como no processo de transição entre o fechamento do lixão e a implantação do novo modelo houve muitas demandas destes órgãos solicitando esclarecimentos em diversos aspectos de cada atividade.

Para eliminar as dificuldades de acompanhamento das diversas ações pelos órgãos de fiscalização e controle (MPDFT, TCDF, MPT, DPDF, DPU), o Escritório de Projetos passou a apresentar os dados em reuniões periódicas com todas as instituições e também enviar relatórios mensais detalhando as atividades realizadas.

Mesmo com toda a estrutura de controle existente, o SLU convidou observadores externos com representação internacional para participar do processo de acompanhando das atividades, ações e metas do projeto de encerramento do lixão. São instituições com alta relevância no setor de saneamento básico, gestão de resíduos e inclusão social.

São elas: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - Abes, Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento - Assemae, Associação interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental - Aidis, Associação Internacional de Resíduos Sólidos – Iswa, por meio do seu membro Nacional, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) e Mulheres em Trabalhos Informais: Organizando e Globalizando - Wiego.

Representantes dessas entidades compareceram à inauguração do Aterro Sanitário de Brasília em janeiro de 2017, quando assinaram o documento intitulado “Compromisso por Brasília”. Estas entidades estão acompanhando todas as ações por meio de visitas técnicas periódicas e pela elaboração de relatórios de avaliação de cada estágio de cumprimento das 42 metas previstas no processo de encerramento das atividades do Lixão.

Finalmente, em 2017 Brasília decidiu aderir à Iniciativa Municipal de Resíduos Sólidos da Coalizão Clima e Ar Limpo, empenhada em debater e combater a mudança climática, a Coalizão Climática e

de Ar Limpo. Desde então, a equipe do SLU participou de treinamentos de capacitação e webinars sobre temas como avaliação de dados e comunicação, adquirindo conhecimento que fortaleceu o trabalho para fechar o lixão e melhorar o sistema de gerenciamento de resíduos.

Resultados alcançados e linha do tempo

A descrição da implantação do programa de Governo do Distrito Federal na gestão (2015/2018) para a transição da barbárie na gestão dos resíduos para o salto civilizatório que se alcançou dá uma ideia da situação que se encontrava a gestão dos resíduos sólidos na Capital Federal do Brasil.

Muitos perguntam por que agora, uma vez que Brasília é uma cidade com a população com o maior poder aquisitivo do País, onde se encontra o governo federal e conseqüentemente os ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, a Universidade de Brasília, assim como outras importantes instituições de ensino superior, e que teria todas as possibilidades para enfrentar seus problemas locais.

Nesse sentido vale registrar que além de recursos humanos e financeiros essenciais no enfrentamento deste desafio há que se ter vontade e determinação política. Aliás, no caso de Brasília tanto os recursos humanos como técnicos foram da vontade política do governador.

É quase incompreensível que em 61 anos de existência somente agora Brasília possui seu primeiro aterro sanitário, encerra seu lixão e contrata catadores como prestadores de serviços públicos.

Conforme se pode aferir do que foi relatado foram muitos avanços, muitas lutas muitas batalhas que se pode considerar que foram perdidas ao longo destes anos gerando retrocessos e avanços, mas o que prevaleceu foi a determinação.

A determinação política do governador propiciou o resultado final: lixão fechado, aterro sanitário funcionando, catadores contratados e assinalada a reestruturação do SLU inicialmente pela aprovação do concurso público e posteriormente pela ampliação dos cargos necessários à continuidade do processo iniciado.

Para que este trabalho tenha continuidade e o Aterro Sanitário jamais vire um lixão, para que haja melhorias constantes na gestão dos resíduos torna-se necessário uma reforma substancial no SLU.

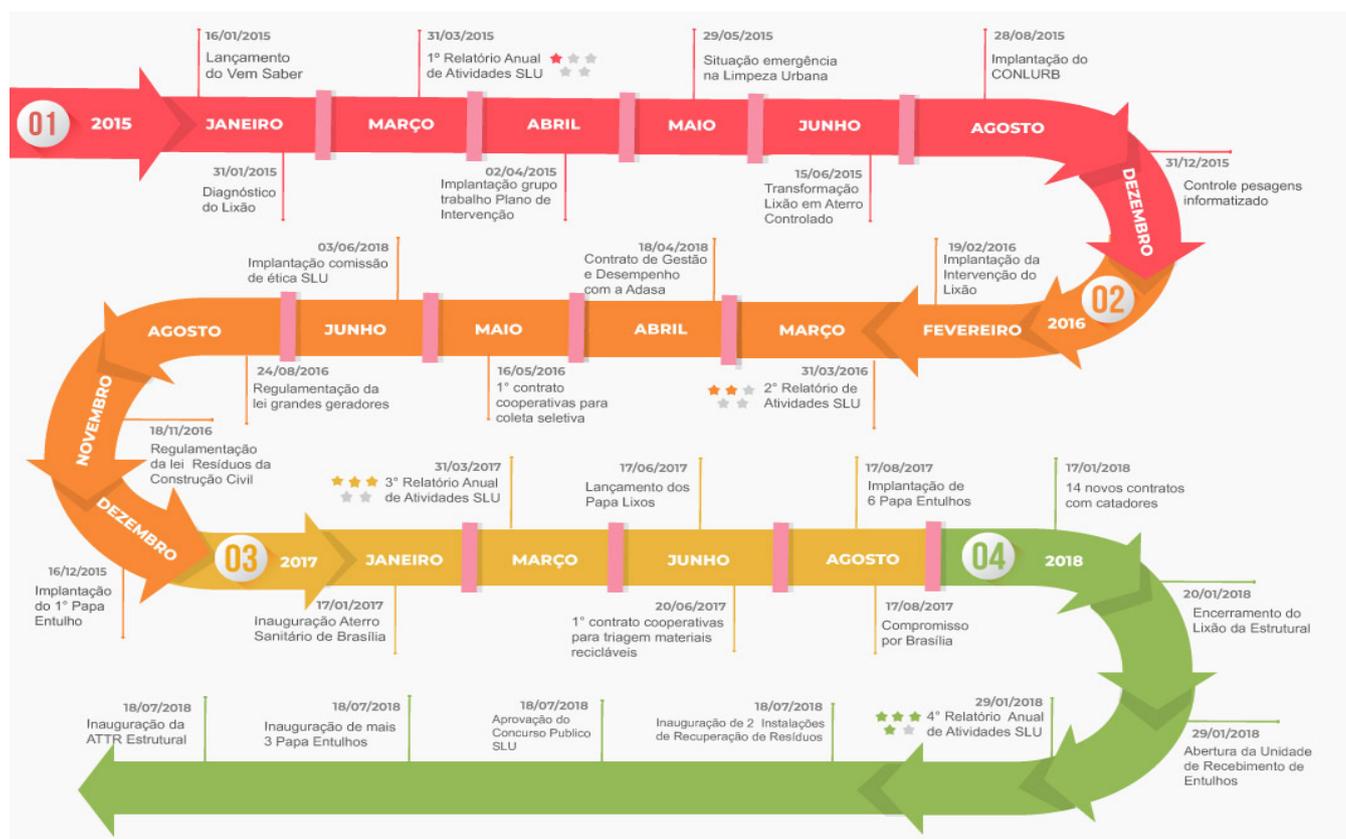
São necessárias melhorias fundamentais na coleta seletiva com ampliação da participação da população, reformas e ampliações nas unidades de processamento dos resíduos, implantação das Unidades de Transbordos, manutenção e aperfeiçoamento nos sistemas de controles informatizados, acompanhamento dos sistemas de grandes geradores e dos resíduos da construção civil.

É possível aumentar significativamente a participação dos catadores tanto na ampliação da coleta seletiva como também no manejo dos materiais recicláveis.

No entanto algumas das cooperativas contratadas encontram ainda muitas dificuldades para a gestão e a operação adequada. Antes, da ampliação das contratações uma vez mais se deve fortalecer as contratadas de tal forma a melhorar a qualidade dos serviços prestados. O SLU tem feito um esforço enorme para manter os contratos operacionais conforme determina a lei da Política Nacional de Resíduos por meio de incubação da maioria delas. Essa atividade tem que ser contínua por um bom tempo até que todas consigam ter autonomia.

Essa atividade demanda ao SLU a contratação de vários profissionais nas áreas da engenharia civil, elétrica, mecânica, produção, ambiental, na sociologia, economia, contabilidade, informática entre outros. Hoje estes profissionais foram contratados por meio de cargos comissionados o que justifica a urgente necessidade de realização do concurso público.

Para facilitar a visualização apresenta-se a linha do tempo com as ações consideradas de maior relevância para o alcance dos resultados obtidos.



Próximos passos para novos e velhos desafios

Para dar continuidade às ações e atividades iniciadas, em funcionamento ou já concluídas torna-se necessário o conhecimento detalhado de todo o plano de Intervenção de atividades do ordenamento do lixão, os pareceres das instituições que firmaram o Compromisso por Brasília, o Movimento Nacional de Catadores que firmou o acordo para o fechamento do lixão com o governo do DF por meio de seu governador Rodrigo Rollemberg.

Os principais aspectos a serem observados devem ser: a realização do concurso público e a consequente reestruturação do SLU; a continuidade de publicação dos Relatórios de Atividades da autarquia que se iniciaram em 2015 com dados recuperados de 2014 (último ano da gestão anterior) dentre outros instrumentos de fiscalização e controle.

Este acompanhamento tem sido realizado no DF pelo MPDF, TCDF, MP de Contas do DF, DPDF, DPU, ADASA, ICMBio, entre outros.

É importante acompanhar as atas das reuniões do CONLURB onde são tratados temas de interesse geral da gestão dos resíduos sólidos no DF e que é um espaço de se questionar posturas que possam estar em desacordo com os planos estabelecidos e aprovados.

No que diz respeito à recuperação da área degradada pelo lixão onde hoje funciona a URE está em fase de contratação dos estudos financiados pelo Fundo Mundial para o Ambiente – *Global Environmental Facility* – GEF por meio de 2 contratos firmados com a UnB. Este processo precisa ser acompanhado para a conclusão do processo incluindo a importante recuperação ambiental do terreno de aproximadamente 200 hectares.

Na mesma linha está em fase inicial de desenvolvimento o estudo sobre aproveitamento híbrido de energia na localidade pela CEB. Considerando a relevância do tema há que se acompanhar o desenvolvimento deste estudo e sua implantação na área do antigo lixão.

Outra importante ação cujo processo está em sua fase inicial é a construção de um conjunto vertical para abrigar as famílias que hoje invadiram uma área contigua ao antigo lixão, vários deles catadores de materiais recicláveis que está a menos de 300 metros do parque nacional. Já existe uma decisão judicial para a retirada desta invasão e a opção do governo foi exatamente a construção deste conjunto no limite entre a área de proteção do parque e a Cidade Estrutural, isto é, a poucos metros do local onde hoje se encontram. Esse projeto habitacional precisa realmente incorporar os catadores do Santa Luzia na Estrutural

O SLU contratou empresa privada para processar os resíduos da construção para utilização em obras sob a responsabilidade do DF. Para tanto a NOVACAP responsável pela licitação das obras estuda a forma de colocar o material na lista de materiais de construção a serem utilizados. Essa unidade de processamento utilizará uma pequena área do terreno. Como parte dos resíduos da construção civil

deverão ser tratados nas novas ATTR a serem construídas pela iniciativa privada em terrenos cedidos pela TERRACAP, então há que se iniciar estudos para uso futuro da área que não será utilizada.

Para o fortalecimento da coleta seletiva no DF, com a finalidade de reduzir a quantidade de resíduos aterrados e aumentar a renda dos catadores esta atividade deverá ser ampliada de 25 para todas as 31 regiões administrativas.

Ainda com vistas a reduzir a fração orgânica presente no lixo deverá ser incentivada a compostagem descentralizada e a melhoria operacional no processo de compostagem nas duas unidades TMB existentes.

Processamento de 380 t/d de resíduos orgânicos (14% do total de 2.700 t/d coletadas) gerando 190 t/dia composto (deixam de ser aterrados).

Deve ser dada continuidade ao programa de catador educador ambiental no contrato da coleta seletiva com as cooperativas. Também o programa de voluntariado deve ser ampliado com vistas à melhoria do processo de envolvimento da população no processo da coleta seletiva. Quanto à minimização do valor do ICMS para o comércio de recicláveis no DF de 12% para 1% deve ser mantido por meio do decreto publicado pelo GDF.

Ainda com relação a desafios já identificados deve-se dar continuidade ao aperfeiçoamento da segurança pública e gestão para apoio à economia local na Cidade Estrutural.

Como novos desafios pode-se citar o trabalho com segmentos sociais para a minimização da geração e o maior e melhor aproveitamento dos resíduos.

Outra atividade seria a apresentação para o executivo encaminhar ao legislativo projeto de lei que aumente o número de profissionais de nível superior e abertura de novo concurso público. Isso porque hoje já existem 73 comissionados de nível superior de recrutamento amplo número insuficiente para tocar o SLU com suas demandas tradicionais e atendimento a novas áreas criadas nesta gestão como operação de papa lixo, para entulhos, IRR, aterro sanitário, entre outras atividades.

Comunicação do programa

Para se viabilizar um processo democrático, transparente e principalmente eficaz na implantação do Programa de Transição do fechamento do lixão até o normal funcionamento do sistema de gestão dos resíduos no DF, houve um amplo processo de comunicação sobre seu andamento.

Além das centenas de reuniões realizadas com catadores em diferentes grupos e situações, foi estabelecido um modelo de diálogo com registro ilustrado das discussões e decisões para se recorrer posteriormente caso fosse necessário.

A facilitação gráfica, também conhecida como registro gráfico, colheita gráfica, desenho de ideias ou *design thinking*, é de certa forma o registro visual de um pensamento.

Este método inovador de captação e registro de ideias e informações do pensamento visual em tempo real para estruturar as informações e a memorização do que foi dito e acordado funciona como se fosse um mapa mental. Como se trata de um recurso imagético, as chances de memorização são muito maiores do que se fossem apenas textos.

Considerando ainda que alguns participantes das reuniões eram iletrados, o registro gráfico facilitou muito os diálogos.

Para a sociedade acompanhar o processo, o SLU procurou gerar notícias nos meios de comunicação sobre cada ação, de forma a envolver e sensibilizar a opinião pública. No entanto, esse acompanhamento da mídia não foi suficientemente explorado. Caso esse tipo de comunicação tivesse tido maior sucesso, provavelmente o papel da população na separação do material reciclável estaria mais bem executado.

No caso da implantação da coleta seletiva, a comunicação se deu de duas formas. Nas regiões em que a coleta é feita pela empresa privada a comunicação se dá por meio da distribuição de folhetos informativos indicando os dias e horários e o que deve ser separado para a coleta seletiva. Já nas cidades do DF em que a coleta é executada por cooperativas de catadores, além da distribuição de panfletos foi incluído no contrato a figura do educador ambiental, que deve passar em cada residência pelo menos uma vez a cada três meses, para conversar com os moradores sobre os serviços por eles prestados. Este processo se mostrou muito eficiente, principalmente pelo linguajar e a forma de abordagem, que representaram fatores importantes de convencimento da população, como pôde ser constatado em gravações realizadas durante estas atividades educativas.

Outro trabalho altamente positivo tem sido o programa de voluntariado implantado no Governo do Distrito Federal. No sitio eletrônico criado pelo governo os órgãos registram os projetos abertos à participação popular e a população faz o cadastro de acordo com a disponibilidade e interesse de trabalhar em cada projeto.

O SLU registrou o programa “Eu ajudei a fechar o lixão” e posteriormente o programa “Voluntários da Coleta seletiva”.

Os voluntários têm trabalhado de forma criativa nos locais que frequentam, utilizando maneiras próprias para divulgar a coleta seletiva contribuindo bastante para o convencimento da população sobre a importância de fazer a separação dos materiais recicláveis em casa.

Eles são capacitados para ser divulgadores e mobilizadores da coleta seletiva. Recebem orientações sobre as atitudes corretas na separação de materiais recicláveis, esclarecem dúvidas e recebem materiais informativos para distribuir a vizinhos, amigos e colegas de trabalho.

A proposta é que cada voluntário trabalhe em sua região de moradia ou de trabalho, mas permaneça em contato com os demais e também com a equipe de mobilização do SLU por meio de um grupo de *Whatsapp*. As inscrições são realizadas no site www.portaldovoluntariado.df.gov.br. O grupo de voluntários da Coleta Seletiva conta com 84 participantes.

Entre os órgãos do governo, a comunicação foi constante e ininterrupta entre os grupos de trabalho, que se reúnem pelo menos uma vez por mês com o Escritório de Projetos. Um importante compromisso assumido por todos foi a implantação da Coleta Seletiva Solidária em todas as instâncias do governo. Esta definição se deu por meio de decreto e exigiu melhorias na infraestrutura, com lixeiras adequadas adquiridas pelo governo.

Já a comunicação com os órgãos de controle deixou de ser passiva e individual para se tornar ativa e rotineira, com uma única comunicação mensal via documentos ou reunião com todas as instituições fiscalizadoras em um só momento. As informações são, portanto, repassadas mensalmente por meio eletrônico e periodicamente por meio presencial.

Bibliografia

BRANDAO, I.R. Governar o Desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

BRASIL. Decreto-lei nº 37.130 de 19 de Fevereiro de 2016. Aprova o Plano de Intervenção para encerramento das atividades irregulares no Aterro Controlado do Jóquei. Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), Brasília. Available at: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6bd31e5d6b364191870a9fdc505bd313/exec_dec_37130_2016.html (Accessed 22 September 2018)

CAMPOS, H. K. T. Plano de Inclusão Sócio Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis, em especial os impactos causados pelo fechamento do lixão da Estrutural. 2014. In: Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Brasília Sustentável II (BSII). Brasília

INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos). Projeto Pró-Catador DF: Fomento a Empreendimentos de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis no Distrito Federal com foco na Organização, Capacitação e Articulação Política em Conformidade com a PNRS/2010. Brasília: Instituto De Estudos Socioeconômicos, 2015. Available at: - (Accessed 22 September 2018)

ISWA (International Solid Waste Association). Let's Close the World's Biggest Dumpsites!. 2017. Available at: <http://closedumpsites.iswa.org/> (Accessed 22 September 2018)

ISWA (International Solid Waste Association). Waste Atlas Report – The World's 50 Biggest Dumpsites. 2014. Available at: <http://repository.um.edu.my/94271/>

(Accessed 22 September 2018)

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S.; Descentralização e Intersetorialidade na gestão pública Municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas, 1997.

NEVES, G. M. F.; MAIA, A. A.; REIS, P. C. 2017. A Experiência de Gestão do Programa de Desativação do Aterro do Jóquei no Distrito Federal. In: X Congresso CONSAD. Brasília/DF. Available at: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-14_02.pdf(Accessed 22 September 2018)

SLU (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA). 2015. Plano de Intervenção de Atividades de Ordenamento no Lixão da Estrutural. Brasília - DF. 53p. Available at: http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/plano_intervencao.pdf (Accessed 22 September 2018)

SLU (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA). 2015. Relatório sobre a situação de emergência no âmbito da limpeza urbana no Jóquei (23.05 a 29.11.15). Available at: http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/relatorio_crise_lixao.pdf (Accessed 22 September 2018)

SLU (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA). 2014. Relatório dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal (2014). 44p. Available at: www.slu.df.gov.br (Accessed 22 September 2018)

SLU (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA). 2015. Relatório dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal (2015). 90p. Available at: www.slu.df.gov.br (Accessed 22 September 2018)

SLU (SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA). 2016. Relatório dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal (2016). 100p. Available at: www.slu.df.gov.br (Accessed 22 September 2018)

Glossário

Abes - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABS - Aterro Sanitário de Brasília

ACJ - Aterro Controlado do Jóquei

Adasa - Agência Reguladora de Saneamento Básico do Distrito Federal

Agefis - Agência de Fiscalização do Distrito Federal

Aidis - Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental

Assemæe - Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento

ATTR - Áreas de Transbordo e Tratamento de Resíduos

ATTR - Áreas de Transbordo e Tratamento de Resíduos

BI - Business Intelligence

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CadÚnico- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Caesb - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

Casa Civil - Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais

CEB - Companhia Energética de Brasília

Centcoop - Central das Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal

CIISC - Comitê Interinstitucional de Inclusão Social dos Catadores do Distrito Federal

CIISC - Comitê Interinstitucional de Inclusão Social dos Catadores

CLDF - Câmara Legislativa do DF

Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

Conlurb - Conselho de Limpeza Urbana do Distrito Federal

Corsap - Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos

CTR - Controle de Transporte de Resíduos

DPDF - Defensoria Pública do Distrito Federal

DPU - Defensoria Pública da União

EPE - Escritório de Projetos Especiais

GDF - Governo do Distrito Federal

GEF - Global Environmental Facility

GPS - Sistema de Posicionamento Global

Ibram - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IESB - Instituto de Educação Superior de Brasília

IFB - Instituto Federal de Brasília

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IRR - Instalações de Recuperação de Resíduos

ISWA - Associação Internacional de Resíduos Sólidos

JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão

MNCR - Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis

MPC-DF - Ministério Público de Contas do Distrito Federal

MPDF - Ministério Público de Contas do Distrito Federal

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPT-DF - Ministério Público do Trabalho do Distrito Federal

MPU- Ministério Público da União

Novacap - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

OCDF - Organização das Cooperativas do Distrito Federal

Ong - Organização não Governamental

PEV - Pontos de Entrega Voluntária

PMI - Project Management Institute

Scia - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

Secriança - Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude

Sedestmidh - Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SEE - Secretaria de Educação - SEE

Sema - Secretaria do Meio Ambiente

Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SES - Secretaria de Estado de Saúde

Sinesp - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos

Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLU - Serviço de Limpeza Urbana

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF

Terracap - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

TLP - Taxa de Limpeza Pública

TMB - Tratamento Mecânico Biológico

UnB - Universidade de Brasília

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

URE - Unidade de Recebimento de Entulho

Wiego - Mulheres em Trabalhos Informais: Organizando e Globalizando