RP3

Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

1. A taxa de cobertura dos serviços de atenção básica à saúde do ano de 2020: municípios do estado de São Paulo e sua relação com o gasto orçamentário

2. Abordagem do direito humano à alimentação adequada: avaliação da contribuição do PNAE para a alimentação das famílias no período pandêmico em um município brasileiro

3. Revisão bibliográfica da zona franca de Manaus enquanto política pública

4. Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil: reflexões à guisa de introdução

5. Ineficiência na compra de passagens aéreas pelo governo federal no Brasil: dimensionamento, características e evolução

6. O discurso da inovação em sua teleologia e impactos na esfera e na pesquisa públicas

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

A taxa de cobertura dos serviços de atenção básica à saúde do ano de 2020: municípios do estado de São Paulo e sua relação com o gasto orçamentário

The Primary Health Care's coverage rate in 2020: cities in the São Paulo state and their government spending relations

Jaime Crozatti
http://lattes.cnpq.br/6839916429676664
https://orcid.org/0000-0002-3789-8761
Marina Tomazella Rosito
https://lattes.cnpq.br/4312729409618554
https://orcid.org/0009-0003-9570-3998
Dyane Vieira dos Santos
http://lattes.cnpq.br/3003459245989225
https://orcid.org/0000-0003-0137-3485
Tamires Barros Silva
http://lattes.cnpq.br/3317556744312179
https://orcid.org/0000-0001-5319-4679,
Patricia Righetto
http://lattes.cnpq.br/0915196135566030
https://orcid.org/0000-0002-6418-254X
Thiago de Jesus Inocêncio
http://lattes.cnpq.br/3293916846335475
https://orcid.org/0009-0003-3678-6965

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54067

1. INTRODUÇÃO

Dentre as principais políticas públicas como papel do estado para a redução das desigualdades sociais e contribuição com o cumprimento dos direitos fundamentais aos indivíduos (BOUERI *et al.*, 2015), a saúde e a educação tem sido as mais relevantes na agenda do país. No caso da saúde pública, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabeleceu a responsabilidade do Estado em oferecer serviços de saúde como direito de toda pessoa, instituiu a política que se consolidou no Sistema Único de Saúde (SUS). Desde então, houve melhora na proposição do planejamento e gerenciamento das ações e serviços de saúde (ALMEIDA, 2013).

Como passos adicionais, a Lei n. 8.080 de 1990 (BRASIL, 1990), que fundamenta as diretrizes e os princípios do sistema, permitiu a organização regionalizada e hierarquizada do SUS. A regionalização considera a definição de territórios específicos como critério para prioridade de ações e serviços do ponto de vista epidemiológico. Nestes territórios, o município assume posição de ator estratégico. Os níveis de complexidade crescente na oferta dos serviços de saúde demandados pela população definem a necessidade da hierarquização que apresenta a atenção básica na base dos serviços. Estes são prioritariamente oferecidos pelas estruturas geridas pelos municípios (BRASIL, 1990).

A despeito da crescente necessidade de recursos tendo em vista a mudança de perfil demográfico da população brasileira (MENDES *at al.*, 2012), o SUS acompanhou a influência das iniciativas de modernização da administração pública gerencial com foco em gerar resultados e aumentar a eficiência no uso dos recursos (VARELA *et al.*, 2012). O desafio posto é o de coordenar as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros de forma integrada entre as três esferas do governo e, se necessário, complementar os recursos com a iniciativa privada para realizar o atendimento das demandas da população (ALMEIDA, 2013).

A aplicação dos recursos orçamentários liquidados no SUS foi definida pela Emenda Constitucional n. 29/2000 quer determinou aos Municípios o compromisso de aplicar o mínimo de 15% e aos Estados 12% da respectiva Receita Corrente Líquida (RCL) a cada exercício fiscal (BRASIL, 2000). No contexto da crise fiscal e política de 2015, a Emenda Constitucional n. 95/2016 definiu o valor aplicado no ano de 2017 acrescido da correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como o montante mínimo do gasto com saúde pela União a partir do período entre os anos de 2018 e 2036 (BRASIL, 2016; ARAÚJO *et al.*, 2016).

Neste cenário, a execução do orçamento municipal de saúde oferece oportunidade ímpar para avaliação das ações e serviços quanto à eficiência, eficácia e efetividade, bem como é fonte de estudos para identificação de melhorias da qualidade dos gastos públicos (VARELA *et al*., 2012).

Um ponto adicional do contexto é o processo de terceirização dos serviços públicos de saúde (DRUCK, 2016). De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, as Organizações Sociais de Saúde (OSS) eram responsáveis pela gestão de 1.113 estabelecimentos de saúde em 124 municípios no

estado de São Paulo (IBGE, 2018). Segundo Farias (ALESP, 2018), das 782 unidades de saúde presentes nestes municípios, 513 eram geridas por OSS, abrangendo 778 serviços de saúde, dos 1.341 oferecidos. No ano de 2016, foram transferidos 43,6% do orçamento municipal da função Saúde às OSS, sendo 37,6% do orçamento da subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial e 92,3% do orçamento da subfunção Atenção Básica (TONELOTTO *et al.*, 2018).

No contexto pontuado acima, este trabalho tem como objetivo avaliar o nível de associação estatística entre a taxa de cobertura dos serviços de atenção básica e os gastos orçamentários liquidados no ano de 2020, categorizados em pessoal próprio e compras de materiais e serviços de terceiros pelos municípios do Estado de São Paulo. A pergunta que orienta esta investigação é: Qual o nível de correlação e de significância estatística entre os recursos orçamentários liquidados utilizados para a remuneração de pessoal próprio e de compras de materiais e serviços de terceiros e os indicadores da taxa de cobertura dos serviços prestados na atenção básica à saúde pelos municípios de São Paulo no ano de 2020?

O texto apresenta, após essa breve introdução, uma consideração sobre o processo de saúde pública, o financiamento da saúde pública no Brasil e o sistema único de saúde (SUS). Na metodologia são definidos os procedimentos de coleta e análise dos dados. O tópico de resultados e análises apresenta os principais achados em relação ao perfil dos municípios objetos do estudo, o comportamento dos gastos com a atenção básica no período de 2008 a 2020 bem como dos gastos médios por habitante no mesmo período e a correlação multivariada descrita no objetivo.

2. Políticas públicas de saúde e seu financiamento nos municípios brasileiros

2.1. O processo da saúde pública

A saúde é uma construção coletiva que em seu aspecto mais amplo reflete valores sociais, culturais, subjetivos e históricos e se relaciona com a formação de uma sociedade. Em 1946 a Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu Saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade. No Brasil, as discussões em torno da saúde foram mais exaltadas na época da industrialização brasileira, período este em que se estabeleceu a crise do modelo assistencial privatista e se sucederam relevantes alterações nas estruturas econômicas e políticas (PAHO, 2018).

O processo de redemocratização do país, iniciado na década de 1970, resultou no novo sistema de saúde brasileiro, lançado na VIII Conferência Nacional de Saúde (CONASS, 2015). Influenciado pela forma do Estado brasileiro o modelo sanitarista implementado tem como características a cooperação interestatal: União, Estados e Municípios. A cooperação pode ser observada, por exemplo, na transferência de recursos fundo a fundo entre os entes e na coordenação centralizada. A descentralização da assistência à saúde foi vista à época como alternativa para garantir políticas públicas com maior participação democrática garantindo voz às comunidades (MENDES *et al.*, 2012). No entanto, na prática, a equidade no acesso à saúde, a eficiência, a qualidade dos serviços e o financiamento sustentável têm sido considerados insuficientes (MENDES *et al.*, 2012).

2.2. O financiamento das políticas públicas em municípios

Previsto desde a Constituição Federal de 1988, o formato do financiamento do SUS passou por mudanças de conceito e foi regulamentado pelas Leis Orgânicas da Saúde, 8.080 e 8.142, ambas de 1990, que definiram as fontes, os percentuais, a divisão e o repasse dos recursos (BRASIL, 1990). Apenas na Emenda Constitucional n. 29, em 2000, e a sua regulamentação em 2012 por meio da Lei Complementar 141/2012 e do Decreto n. 7.827/2012, é que foram definidos os percentuais mínimos de gastos com saúde, proporcionais à Receita Corrente Líquida (RCL) para os Estados (12%) e Municípios (15%) (BRASIL, 2012). Os mesmos instrumentos reguladores não estabeleceram percentual para o governo central, prevalecendo "o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior ... acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual" (BRASIL, 2012). A Emenda Constitucional estabeleceu novo percentual de gastos do governo Federal, vinculado à correção pela inflação dos gastos realizados no ano anterior a 2017 (COSEMS CE, 2018).

Em 2019, a portaria nº 2.979 do Ministério da Saúde aplicou a lógica de desempenho e produtividade como captação ponderada, o pagamento por desempenho e o incentivo para ações estratégicas, nos quais os montantes são definidos a partir do número de usuários cadastrados nas equipes de saúde da família, com foco nas pessoas em situação de vulnerabilidade social, pagamento baseado no alcance de indicadores definidos pelo Ministério da Saúde e adesão a projetos do governo federal (BRASIL, 2020).

2.3. SUS e atendimento à saúde

Todas as mudanças de paradigmas no campo da saúde foram direcionadas para a transformação do modelo biológico, médico-hospitalar, para um modelo social, no qual o processo de saúde-doença é condicionado por determinantes sociais (modos de viver, de trabalho, lazer etc.) (CONASS, 2011). A 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, trouxe a saúde como direito de todos e dever do Estado, com participação popular expressiva. Essas reivindicações foram, posteriormente, legitimadas pela Constituição Federal, em 1988, e, então, criação do SUS (CONASS, 2011). O SUS é um sistema que incorpora ações e serviços de saúde, abrangendo diversos níveis de atenção à saúde e serviços de forma descentralizada, hierarquizada e com participação social (CONASS, 2011). É gerido pelo setor público e tem os seguintes princípios: universal, integral, equânime, descentralizado, hierarquizado e participação popular (BRASIL, 1990).

A Atenção Básica (AB) tem a função de prestar cuidados primários para a saúde da população, sendo porta de entrada do sistema e centro de comunicação nas Redes de Atenção à Saúde (RAS) (BRASIL, 2017). Garante a expansão da cobertura pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) inseridas em regiões geográficas (BRASIL, 201717; NEVES *et al.*, 2018; BRASIL, 2010; FERTONANI *et al.*, 2015). As UBSs têm a responsabilidade de criar ações que respondam e tratem as necessidades de saúde da população adstrita, com o pressuposto da saúde determinada pelas condições de vida e não a ausência de doença (BRASIL, 2017 e 2010).

De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2009, p. 43), a Atenção Básica compreende o conjunto de ações de saúde, "no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde". Neste nível de atenção, faz-se uso de tecnologias de elevada complexidade, mas de baixa densidade, que são capazes, em geral, de solucionar os problemas de saúde mais recorrentes e relevantes. A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) define a Atenção Básica, na Portaria nº 2.436/17 como o conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, desenvolvida por meio de práticas de cuidado integrado e gestão qualificada, realizada com equipe multiprofissional e dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária (BRASIL, 2017).

Uma das ações próprias à atenção básica é a Estratégia Saúde da Família (ESF), implementada desde 1994 com a finalidade de reorganizar o SUS. Sua ideia principal é conhecer a realidade das famílias das quais cada equipe multiprofissional é responsável (SILVA *et al.*, 2018). A ESF se baseia em princípios tais como: o vínculo com o usuário, a centralidade na pessoa/família, a integralidade e a coordenação da atenção, a participação social, a articulação à rede assistencial e a atuação intersetorial (ARANTES *et al.*, 2016).

Considerando que a base de atuação da ESF é o território, portanto, as condições de vida daquela população residente, os investimentos governamentais têm sido voltados para incentivo da adesão dessa estratégia nas unidades de saúde (UBS) e na sua expansão territorial (cobertura) (NEVES *et al.*, 2018; BRASIL, 2010). Desde a criação, em 1994 foram observados impactos significativos nas condições de vida da população (BRASIL, 2010). Estes impactos foram mais robustos quando associados com unidades de saúde sem ESF (NEVES *et al.*, 2018). As melhorias observadas dizem respeito a amamentação, puericultura, mortalidade infantil, mortalidade materna, como observados nos estudos citados por Neves *et al* (2018). Nestes 30 anos de SUS a mortalidade infantil foi reduzida em 70%, a expectativa de vida dos brasileiros aumentou de 69 para 76 anos, a Estratégia da Saúde da Família do SUS cobre 130 milhões de brasileiros (60%), houve ampliação do Programa Nacional de Imunização do Brasil, ocorreu aumento da sobrevida de pacientes infectados com o vírus HIV através do acesso à terapia com antirretrovirais, além da universalização da assistência de média-alta complexidade que inclui, por exemplo, a realização de transplantes e tratamentos oncológicos (LIMA *et al.*, 2018).

Considerando que a maior parte da população usuária assídua do SUS é de baixa renda e que as ações do sistema se aplicam à população como um todo, limitar os recursos com base na quantidade de pessoas cadastradas não reflete a ação comunitária, o planejamento territorial e a vigilância em saúde empregada pelo SUS, o que consequentemente também coloca em risco os princípios do SUS, principalmente o da universalidade.

2.4. Estudos sobre eficiência na atenção básica em municípios brasileiros

São escassos os estudos publicados em periódicos sobre a eficiência em saúde em municípios no Brasil. Apresentamos três com datas de publicação inferiores a dez anos, para destaque da baixa produção sobre o tema.

Mazon *et al.* (2021) analisaram a eficiência técnica dos municípios catarinenses de pequeno porte nos gastos públicos com saúde com identificação no território, como é feito no presente trabalho. Estes autores afirmam que:

> "... foi possível concluir a existência de elevado número de municípios de pequeno porte ineficientes na produção dos resultados de saúde. Além disso, um retrato da evolução da eficiência técnica, ao longo dos anos analisados, demonstrou uma trajetória decrescente, o que sinaliza aos gestores do SUS a urgente necessidade de implementar correções necessárias para a melhoria do padrão de eficiência desses sistemas locais de saúde." (MAZON *et ali.*, 2021).

A associação entre o tamanho do município e o baixo nível de eficiência é uma descoberta do estudo citado.

Santos-Neto *et ali.* (2019) estudaram a eficiência técnica nos sete municípios da Região de Saúde Rota dos Bandeirantes no estado de São Paulo. Com indicadores do DATASUS concluíram que:

> "... os municípios com maior receita disponível e maior gasto per capita atingiram os melhores resultados nos indicadores de saúde e, portanto, melhores índices de eficiência técnica em saúde. Todavia alguns municípios, mesmo com uma pequena estrutura, atingiram resultados melhores que seus vizinhos, demostrando eficiência na gestão de sua estrutura e, desta forma, o recurso mostrou-se como condição necessária para que haja eficiência, porém, não suficiente" (SANTOS-NETO, *et al.*, 2019).

Varela *et al.*. (2015) apresentaram uma metodologia de avaliação da eficiência técnica dos municípios paulistas na aplicação de recursos públicos na política de atenção básica à saúde e analisaram a influência de variáveis não controláveis no processo de produção em tal área. Com dados da estrutura da oferta de serviços, das condições sociais e econômicas dos municípios e de indicadores de serviços prestados os autores concluíram que:

> "... seria possível aumentar, consideravelmente, a quantidade de serviços prestados à população sem a necessidade de novas dotações orçamentárias na maioria dos municípios. Além disso, verificou-se que a maior proporção de idosos em uma jurisdição torna a prestação de serviços mais cara; por sua vez, maiores densidade populacional, grau de urbanização e escala dos estabelecimentos de saúde favorecem o gasto público com eficiência".

Há, portanto, evidências de que o nível de eficiência no uso dos recursos públicos da Atenção ábsica gerida por municípios pode ser melhorado tendo em vista a adequada identificação dos entes de federados que precisam de melhores capacidades estatais e atender a população com maior equidade e eficácia: lacuna de encaixe deste trabalho.

Interessante destacar que não foram encontrados estudos publicados sobre a taxa de cobertura da Atenção Básica em municípios brasileiros, o que mostra o ineditismo do presente estudo.

3. Aspectos metodológicos

O presente trabalho pode ser caracterizado como descritivo e explicativo por descrever características de municípios paulistas no uso dos recursos orçamentários para a Atenção Básica à saúde. Os gastos orçamentários foram considerados os liquidados em cada ano, haja vista que "o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação" (BRASIL, 1964). A liquidação acontece após o material ou serviço já ter sido entregue e executado conforme foi solicitado, o que impõem maior nível de precisão do valor efetivamente utilizado pelo serviço de saúde (VARELA *et al*., 2012).

Os 83 códigos de classificação do elemento de despesa (STN, 2021, p. 79) dos empenhos contabilizados por cada município em cada ano foram agrupados em cinco categorias por natureza do objeto:

A. Pessoal próprio e o RGPS – Regime Geral da Previdência Social;
B. Viagens como diárias e deslocamentos;
C. Juros e amortizações de dívidas;
D. Materiais diversos e contratação de pessoal terceirizado, seja pessoa física ou serviços de pessoa jurídica;
E. Materiais permanentes e obras, desde que duráveis;

Estas categorias são semelhantes à classificação da Natureza da Despesa Pública (STN, 2021, 73) e foram utilizadas nas análises, conforme descrito a seguir.

Os gastos por elemento de despesa foram obtidos pela agregação dos empenhos liquidados, constantes das planilhas disponibilizadas no *site* do TCESP (2021). Foram ainda agregados conforme a categoria do elemento de despesa, pelo código da classificação do quinto e do sexto dígitos da coluna "ds_elemento", conforme as categorias A a E acima. Estes dígitos representam o código identificado na "Tabela D"

da Portaria Interministerial 163 do STN e do MPDG para a classificação da despesa pública conforme o elemento de despesa (BRASIL, 2001, p. 12).

Os gastos totais por categoria do elemento de despesa foram, então, divididos pela quantidade de habitantes de cada município, estimada anualmente pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE, 2018) para encontrar o gasto médio por habitante em cada ano e em cada município. Ponderou-se assim, o porte do município, o volume da demanda pelo serviço público referido e o montante de gastos liquidados registrados para cada ano. Os valores foram atualizados monetariamente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (IBGE, 2018) entre cada ano e o ano de 2020, para eliminar o efeito da inflação nas análises.

Os municípios foram agrupados em função de sua população estimada pelo IBGE para o ano de 2020, em cinco faixas de população (fxpop), criadas com o objetivo de detalhamento das análises e a partir da distribuição da frequência similar da quantidade de municípios com os seguintes limites:

Faixa: Limites de habitantes

1: até 30.000

2: entre 30.001 e 50.000

3: entre 50.001 e 300.000

4: entre 300.001 e 1.000.000

5: acima de 1.000.000

Foram empregadas a estatística descritiva e a análise de regressão múltipla pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) como técnica de estimação. Os requisitos de normalidade, homocedasticidade e linearidade (HAIR *et al*. 2009, p. 82-8) e da ausência da multicolinearidade (HAIR *et al.*, 2009, p. 160; FÁVERO, 2015, p. 45-62) para as variáveis usadas neste estudo e exigidas pela técnica, foram verificados e achados adequados pelo teste visual do histograma, pelos testes de White, Shapiro-Wilk e da correlação linear e o fator de inflação da variância ou VIF (*variance inflation fator*).

O modelo de regressão possui a variável Taxa de Cobertura da Atenção Básica no ano de 2020 (cab20) como variável dependente. Como variáveis explicativas foram usadas o gasto médio e o gasto total com pessoal próprio (ma20 e ta20) e com compras de materiais e serviços (md20 e mt20) liquidados na atenção básica nos municípios paulistas no ano de 2020.

4. Resultados e análises

4.1 – Análise descritiva

Os descritivos da população estudada, os municípios do estado de São Paulo, com exceção da Capital, estão no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Quantidade de municípios, PIB total, PIB por habitante, total da população, a quantidade de Unidades Básicas de Saúde, média de habitantes por UBS, o percentual médio da cobertura das equipes de saúde da atenção básica e percentual média de nascidos vivos cujas mães fizeram sete ou mais consultas no período pré-natal com os municípios categorizados por faixa de população:

Faixa da Popul. (fxpop)	Quantidade de Municípios	Produto Interno Bruto (PIB)*	PIB médio por habitante**	Total da população	Quantidade total de UBS	Média da média de habitantes por UBS	Média da Taxa da Cobertura da Atenção Básica
1	437	126.946	27,82	4.442.596	3.689	1.621	84,50
2	62	99.077	41,45	2.434.479	2.773	1.411	66,67
3	114	620.520	45,62	13.400.000	12.251	1.981	60,92
4	23	520.923	44,99	10.900.000	6.848	3.374	52,34
5	2	122.723	48,16	2.605.913	798	8.042	54,44
Todos	638	1.490.189		33.782.988	26.359	1.749	77,30

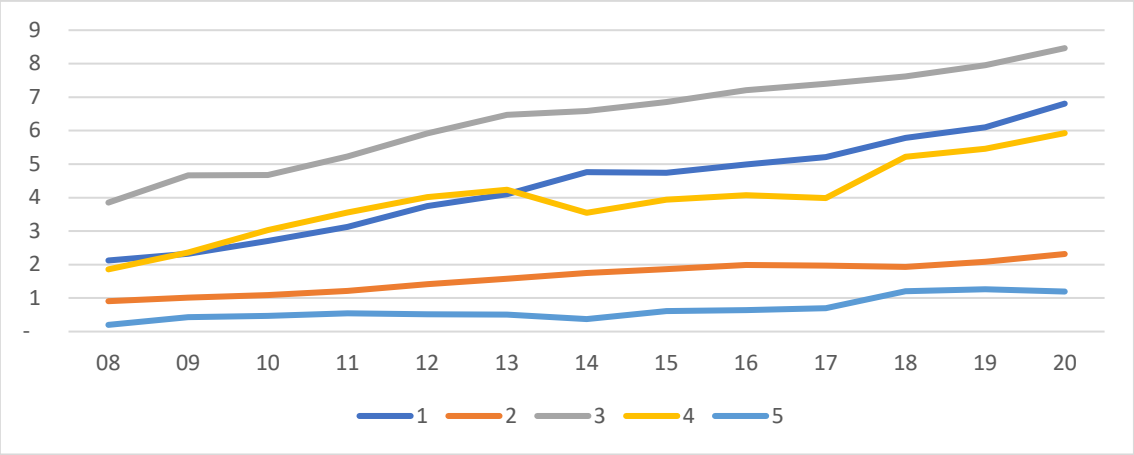
* Em milhões de reais; ** em milhares de reais

Fonte: dados da Pesquisa.

Legenda: Faixa pop.: 1: até 30.000 habitantes; 2: entre 30.001 e 50.000 habitantes; 3: entre 50.0001 e 300.000 habitantes; 4: entre 300.001 e 1.000.000; 5: acima de 1.000.000 de habitantes; Todos: todos os municípios.

Pode-se observar a concentração de municípios na faixa de população 1 aqueles com até 30 mil habitantes. Estes municípios têm a melhor percentagem média de cobertura da atenção básica e a segunda melhor média da taxa de mães de nascidos vivos que fizeram 7 ou mais consultas no período de gestação. Destaca-se, também, que a média de habitantes por UBS aumenta significativamente conforme aumenta a faixa populacional, significando dizer que as redes de atenção básica estruturadas em UBS são maiores e/ou atendem a significativa maior quantidade de pessoas residentes quanto maior for a cidade. Esta é uma consideração relevante quando se avalia a economia de escala para as redes municipais de atenção básica à saúde.

Gráfico 1 – Evolução do gasto total dos municípios paulistas no período de 2008 a 2020 com a atenção básica à saúde (valores em bilhões de reais)

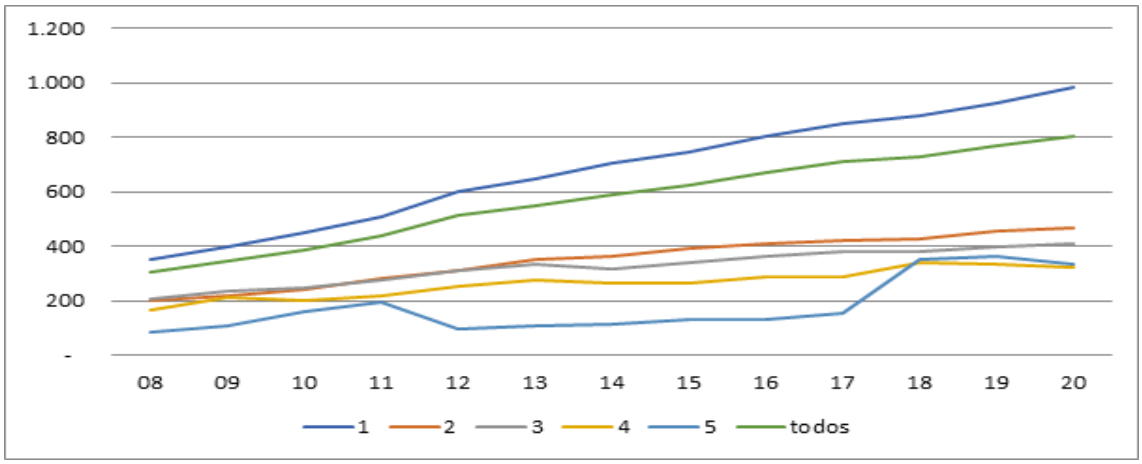


Fonte: dados da pesquisa. Legenda: idem ao Quadro 1

Os municípios paulistas realizaram gastos liquidados nos respectivos orçamentos no montante total de 220 bilhões de reais para atendimento das demandas das redes municipais de Atenção Básica à saúde no período de 2008 a 2020. Observa-se que os 114 municípios que têm entre 50 e 300 mil habitantes (fxpop.3) demandaram os maiores valores totais e apresentaram o maior crescimento de gasto.

Para ponderar estes gastos com a população residente, os gráficos a seguir mostram os valores no mesmo período de tempo. Porém, estes gastos foram desagregados em gastos com pessoal próprio (Gráfico 2) e gastos com compras de materiais e serviços de terceiros (Gráfico 3), conforme descrito na metodologia.

Gráfico 02 – Média por habitante do gasto anual com pessoal próprio na Atenção Básica nos municípios paulistas de 2008 a 2020 (valores em unidades de reais).

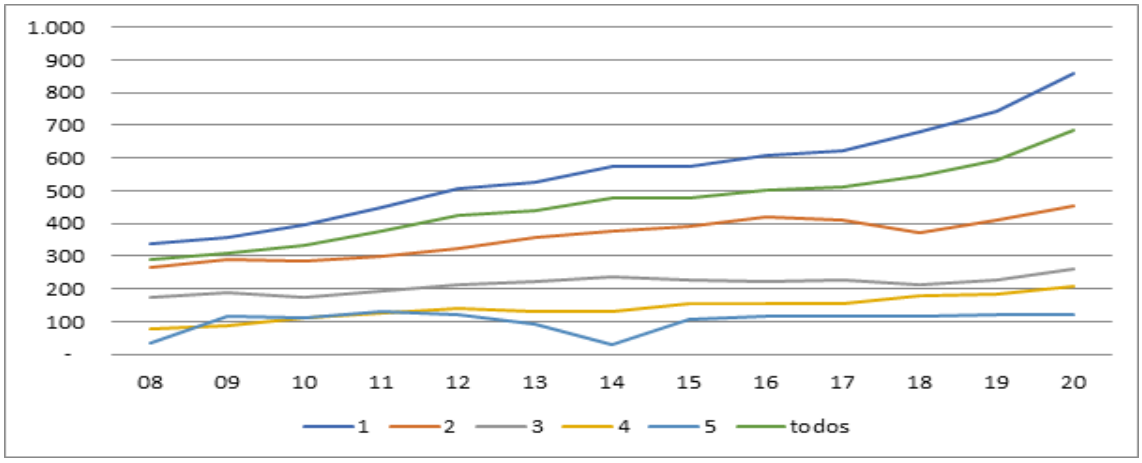


Fonte: dados da pesquisa. Legenda: idem ao Quadro 1

A média do gasto por habitante com pessoal próprio da área de Atenção Básica à saúde nos municípios paulistas no período de 2008 a 2020 é crescente e teve significativa alta neste mesmo período para todas as categorias de municípios. Os valores médios partiram de menos de R$ 400,00 no ano de 2008 para próximo a R$ 1.000,00 reais por pessoa para os municípios menores, os que apresentaram maior média de gasto por habitante. Os municípios maiores têm gastos médios significativamente menores e com menor evolução no mesmo período. Esse dado levanta a questão sobre a forma como a política de saúde tem sido estruturada, financiada e gerida no país. Apresenta-se a questão sobre a economia (ou deseconomia) de escala para este tipo de política, considerando que os municípios com até 50 mil habitantes necessitam de estrutura de gestão similar aos demais, porém, com menor volume de demanda.

Modelos de gestão em consórcios (JULIÃO, 2018) ou mesmo em forma de regiões de saúde poderiam ser considerados para a avaliação da eficiência como opções de redesenho dos modelos de gestão da Atenção Básica com maior economicidade.

Gráfico 3 –Média do gasto anual na atenção básica por habitante com compras de materiais e serviços de terceiros nos municípios paulistas de 2008 a 2020 (valores em unidades de reais).



Fonte: dados da pesquisa. Legenda: idem ao Quadro 1

Os gastos com compras de materiais e serviços liquidados na atenção básica no período de 2008 a 2020 tem o mesmo comportamento ascendente, conforme pode-se observar no Gráfico 03 acima. O mesmo fator de gastos excessivos para os municípios com até 50 mil habitantes pode ser feito nesta categoria de gastos. A consideração de compras consorciadas ou mesmo a criação de um nível intermediário, como a institucionalização da região de saúde como operadora de recursos orçamentários

públicos, pode ser feito aqui para avaliar melhor utilização do recurso público da atenção básica no Brasil.

4.2 – Análise explicativa

A taxa de cobertura dos municípios paulista considerada como variável dependente do gasto médio com pessoal próprio e com o gasto médio com compras de materiais e serviços de terceiros está descrito como no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – indicadores da correlação multivariada com a cobertura da atenção básica |(cab20) nos municípios paulistas como variável dependente do gasto médio por habitante com pessoal próprio (ma20) e com compras de materiais e serviços (md20).

Source	SS	df	MS		Number of obs:	638
				=--@ F(2)	, 635)	31,59
Model	43756,03	1 2	21878125		Proob > F	0
Residual	439775,2	4 635	692,559439		R-quared	0,0905
					R-squared adj.	0,0876
Total	483531,39	637759,075776			Root MSE	26,317
cab20	Coef,	Std, Err	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
ma20	0,013319	0,002671	4,99	0,000	0,008073	0,018564
md20	0,003030	0,002797	1,08	0,279	-0,002462	0,008522
_cons	64,72613	1,911562	33,86	0,000	60,97239	68,47988

Fonte: dados da pesquisa

A taxa de cobertura da Atenção Básica nos municípios paulistas é explicada em 8,76% pelos gastos médios por habitante com pessoal próprio e com compras de materiais e serviços de terceiros no ano de 2020 (*R-squared = 0,0876*). Os dados do Quadro 2 acima evidenciam que há significância estatística (*p-value<0,000*) (HAIR, et al., 2009) e que o valor do gasto médio por habitante com pessoal próprio (ma20) é confiável como parâmetro de relação causa e efeito (0,008073<*Conf. Interval* <0,018564) (WOOLDRIDGE, 2016) com a taxa de cobertura taxa de cobertura da Atenção Básica(cab20). Esta afirmação não é válida para a média do gasto por habitante com compras de materiais e serviços de terceiros (md20; *p-value*< 0,279; -0,002462<*Conf. Interval*<0,008522). Estes parâmetros indicam que o maior gasto médio por habitante com remuneração de pessoal próprio influenciou positivamente quatro vezes mais a taxa

e cobertura da Atenção Básica nos municípios paulistas no ano de 2020 em relação ao gasto médio com compras de terceiros.

O Quadro 3 a seguir mostra a correlação multivariada com a taxa de cobertura da população dos municípios paulistas como variável dependente e os gastos totais com pessoal e com compras de materiais e serviços de terceiros como variáveis independentes ou preditoras.

Quadro 3 – indicadores da correlação multivariada com a cobertura da atenção básica nos municípios paulistas como variável dependente do gasto total com pessoal próprio (ta20) e com compras de materiais e serviços (td20).

Source	SS	df	MS		Number of obs =	638
					F(2, 635)	19.88
Model	284.855.947		2.142.427.974		Prob > F	0.0000
Residual	455.045.674		635.716.607.361		R-squared	0.0589
					Adj R-squared	0.0559
Total	483.531.269		637.759.075.776		Root MSE	26.77
cab20	Coef.	Std. Err.	t	P.t	[95% Conf. Interval]	
ta20	-.0670399	.0286559	-2.34	0.020	.1233117	-.0107682
td20	-.1578302	.0498279	-3.17	0.002	-.2556776	-.0599828
_cons	8.118.903	1.230.451	65.98	0.000	7.877.279	8.360.528

Fonte: dados da pesquisa

A taxa de cobertura da Atenção Básica nos municípios paulistas é explicada em 5,89% pelos gastos totais com pessoal próprio e com compras de materiais e serviços de terceiros no ano de 2020 (*R-squared = 0,0589*). Os dados do Quadro 3 acima evidenciam que há significância estatística (*p-value<0,020*) (HAIR, et al., 2009) e que o valor do gasto médio por habitante com pessoal próprio (ta20) não é confiável como parâmetro de relação causa e efeito (0,1233117<*Conf. Interval* <-0,0107682) (WOOLDRIDGE, 2016) com a taxa de cobertura taxa de cobertura da Atenção Básica(cab20). Esta afirmação é válida para o total do gasto com compras de materiais e serviços de terceiros (td20) quanto à significância estatística (*p-value*< 0,002); quanto ao intervalo de confiança desta variável (td20) este se mostrou favorável à confiança do parâmetro (-0,2556776<*Conf. Interval*<-0,0599828). Estes parâmetros indicam que o maior gasto total com compras de materiais e serviços de terceiros influenciou positivamente duas vezes mais a taxa e

cobertura da Atenção Básica nos municípios paulistas no ano de 2020 em relação ao gasto médio com pessoal próprio.

Haja vista que a qualidade do atendimento à saúde das populações carentes do país e do estado de São Paulo dependem das ações, estratégias e programas do SUS nos municípios, de forma relevante para a Atenção Básica, porta de entrada ao Sistema, melhorar o entendimento de como os recursos orçamentários são aplicados e como impactam indicadores como os da cobertura da Atenção Básica, bem como os de efetividade das referidas ações é o passo oportuno a ser dado nos estudos de avaliação de impacto de políticas de saúde.

5. CONCLUSÃO

Este estudo procurou analisar os gastos com a Atenção Básica dos municípios do estado de São Paulo, exceto a Capital, no período de 2008 a 2020 categorizando os municípios por faixa populacional e os gastos orçamentários por gastos com pessoal próprio e com compras de materiais e serviços. A relevância desta análise pode ser considerada diante da percepção da terceirização da gestão de serviços de saúde em nível de municípios, como foi descrito na revisão da bibliografia acima, registrado na contabilidade destes entes públicos com compras de serviços de terceiros.

Os resultados indicaram que os municípios paulistas realizaram cifras monetárias superiores a 220 bilhões de reais na subfunção da Atenção Básica do ano 2008 até o ano 2020, com os municípios menores, aqueles com até 30 mil habitantes, realizando os maiores gastos por habitante em toda a série temporal analisada.

A análise da correlação multivariada pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários mostrou que a taxa de cobertura da Atenção básica tem baixo nível de explicação pela combinação dos gastos com pessoal próprio e com compras de materiais e serviços, tanto na consideração da ponderação por habitante em cada município ou quanto o seu montante total no ano de 2020. Porém, esta análise mostrou que a significância estatística é alta para os gastos totais e médios com o pessoal próprio e totais com as compras de materiais e serviços, o que permite considerar que a remuneração do pessoal da Atenção Básica à saúde nos municípios paulistas pode ser pontuada ou significativa e positivamente influenciada pelo reconhecimento, mediante remuneração justa e condizente, pelos serviços prestados pelos profissionais que atuam neste nível de atenção à saúde.

Estes resultados permitem questionar se o atual modelo de financiamento e de repartição dos recursos destinados à saúde nos entes federados municipais atende ao princípio da economicidade. Há evidências de que a estrutura de gestão da atenção básica está pouco adequada ao que se pode definir como capacidade local de gestão e da efetividade das políticas, pontos de aprofundamento necessários em novos estudos.

Novas investigações a respeito do nível e da categorização destes mesmos municípios quanto à contratualização de prestadores terceirizados para a oferta e gestão dos respectivos serviços deverão ser realizadas. Estes autores pretendem avaliar os gastos sob dois novos aspectos: o da entrega dos serviços que pode ser considerado tanto pela quantidade ou quanto pela qualidade destes; e o da eficiência do gasto tendo em vista que municípios com menores recursos podem prestar serviços condizentes com a capacidade financeira de financiamento que obtém da atual estrutura social, econômica, fiscal e legal hora em validade no país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Comissão Parlamentar de - Inquérito das Organizações Sociais de Saúde*. São Paulo, 2018. Recuperado de: https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idComissao=1000000225

ALMEIDA, N. D.. A saúde no Brasil, impasses e desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde-SUS. *Revista Psicologia e Saúde*, 5(1), 01-09, 2013. Recuperado de: http://www.ccs.ufpb.br/cfisio/contents/documentos/texto-prova-2.pdf.

ARANTES, L.j.; SHIMIZU, H.E.; MERCHÁN-HAMANN, E. Contribuições e desafios da Estratégia Saúde da Família na Atenção Primária à Saúde no Brasil: revisão da literatura. Ciência & Saúde Coletiva, 21(5):1499-1509, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015215.19602015

ARAÚJO, C. E. L., MACHADO, J. A., GONÇALVES, Guilherme Quaresma. Os municípios brasileiros e os gastos próprios com saúde: algumas associações. Cien Saúde Coletiva, 2016. Recuperado de: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/os-municipios-brasileiros-e-os-gastos-proprios-com-saude-algumas-associacoes/15858?id=15858&id=15858>.

BOUERI, R., ROCHA, F., e RODOPOULOS, F.. *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Recuperado de: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28263.

BRASIL. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. Casa Civil. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>.

BRASIL. Casa Civil. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>

BRASIL. *Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012*. Brasília. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>.

BRASIL. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990* (1990). Brasília, 1990. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. O SUS de A a Z – Garantindo saúde nos municípios. Brasília: Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 2009. Recuperado de: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-931641.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 2.436, de 21 de setembro de 2017*. Brasília, 2017. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Memórias da saúde da família no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. 144 p. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/memorias_saude_familia_brasil.pdf

BRASIL. Ministérios da Saúde. SUS: Avanços e desafios. Brasília, 2020. Recuperado de: <https://www.conass.org.br/bibliotecav3/pdfs/Livro_Sus.pdf>. Acessado em: 30 out 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial 163 de 04/05/2001. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view.

CONASS – Conselho Nacional de Secretarias de Saúde. *Assistência de Média e Alta Complexidade*. Brasília, v. 4, 1ª ed., 2015. Recuperado de: <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/atualizacao-2015/L04_ASSIS-DE-MEDIA-E-ALTA-COMPL_jun2015.pdf>. Acessado em 05 nov 2020.

CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Legislação Estruturante: Coleção Para Entender a Gestão do SUS*. Brasília, 2011. Recuperado de https://www.conass.org.br/biblioteca/legislacao-estruturante-do-sus-2/.

COSEMS CE – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. *Mudanças no financiamento da saúde*. Brasília, 2018. Recuperado de: <https://www.cosemsce.org.br/documentos/download/Mudancas_no_Financiamento_da_Saude_2018.pdf>. Acessado em: 01 nov 2020

DRUCK, G.. A terceirização na saúde pública: formas diversas da precarização do trabalho. *Trab. educ. saúde* 14 (Suppl 1), 2016. https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00023

FÁVERO, L.P.. *Análise de dados: modelos de regressão com excel, stata e spss.* São Paulo: Campus/Elsevier, 2015.

FERTONANI, H.P.; PIRES, D.E.P.; BIFF, D.; SCHERER, M.D.A.. Modelo assistencial em saúde: conceitos e desafios para a atenção básica brasileira. *Ciênc. saúde coletiva* 20 (6) Jun 2015. https://doi.org/10.1590/1413-81232015206.13272014

HAIR, J.F., BLACK, W.C., BABIN, B. J., ANDERSON, R.E. e TATHAM, R. L.. *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Brasilia: 2018. Recuperado de: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=sobre

JULIÃO, K.S.. *Cooperação intergovernamental na saúde: os consórcios de saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual* (Dissertação de mestrado, EACH/USP) São Paulo, 2018.

LIMA, J. G.; GIOVANELLA, L.; FAUSTO, M. C. R.; BOUSQUAT, A.; SILVA, E. V. Da. Atributos essenciais da Atenção Primária à Saúde: resultados nacionais do PMAQ-AB. Saúde em Debate. 2018, v. 42, n. spe1, p. 52-66. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S104>.

MAZON, L. M.; FREITAS, S. F. T. de; COLUSSI, C. F. Financiamento e gestão: a eficiência técnica dos municípios catarinenses de pequeno porte nos gastos públicos com saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2021, v. 26, n. 4. ISSN 1678-4561. doi.org/10.1590/1413-81232021264.09712019. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/1413-81232021 264.09712019>.

MENDES, A.C.G.; SÁ, D.; MIRANDA, G.M.D.; LYRA, T.M.; TAVARES, R.A.W.. Assistência pública de saúde no contexto da transição demográfica brasileira: exigências atuais e futuras. Cad. Saúde Pública 28 (5), Maio 2012. doi.org/10.1590/S0102-311X2012000500014.

NEVES, R.G.; FLORES, T.R.; DURO, S.M.S.; NUNES, B.P.; TOMAIS, E.. Tendência temporal da cobertura da Estratégia Saúde da Família no Brasil, regiões e Unidades da Federação, 2006-2016. *Epidemiol. Serv. Saúde* 27 (3) 03 Set 2018. https://doi.org/10.5123/S1679-49742018000300008

PAHO – Pan American Health Organization. *Health Indicators. Conceptual and operational considerations*. Washington, D.C.: PAHO, 2018. Recuperado de: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49056/09789275120057_eng.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acessado em: 30 out 2020.

SANTOS-NETO, J. A.; MENDES, A. N.; PEREIRA, A. C.; PARANHOS, L. R.. Avaliação da eficiência técnica em saúde dos municípios da região de saúde Rota dos Bandeirantes do estado de São Paulo, Brasil. Ciência e Saúde Coletiva. 2019. 3793-3803 p. DOI: 10.1590/1413-812320182410.32232017. Recuperado de:< https://www.scielosp.org/pdf/csc/2019.v24n10/3793-3803>

SILVA, C. R. Da; SOUZA, T. C. De; LIMA, C. M. B. L.; SILVA-FILHO, L. B. e. Fatores associados à eficiência na Atenção Básica em saúde, nos municípios brasileiros. Saúde em Debate. 2018, v. 42, n. 117, p. 382-391. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201811703.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Brasil (2021). *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.* Brasília: STN. Recuperado de: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26.

TCE SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Municípios*. São Paulo, 2021. Recuperado de: https://www.transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados.

TONELOTTO, D., CROZATTI, J., RIGHETTO, P., ESCOBAR, R. A., e PERES, U. D.. Participação de organizações sociais no orçamento da saúde do município de São Paulo no período de 2003 a 2016. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 10(3), 69-85, 2018. http://dx.doi.org./10.5380/rcc.v10i3.62834.

VARELA, P.S., MARTINS, G.A., e FÁVERO, L.P.L.. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Revista de Administração*, 47(4), 624-637, 2012. https://doi.org/10.5700/rausp1063.

WOOLDRIDGE, J.M. Introdução à econometria: uma abordagem moderna. Cengage Learning: São Paulo, 2016.

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

Abordagem do direito humano à alimentação adequada: avaliação da contribuição do PNAE para a alimentação das famílias no período pandêmico em um município brasileiro

Approach to the human right to adequate food: evaluation of the contribution of the national school feeding program to family nutrition during the pandemic period a brazilian municipality

Samilla Nunes Rezende Rodrigues
http://lattes.cnpq.br/2394474730249587
https://orcid.org/0009-0000-4870-6166
Silvia Eloiza Priori
http://lattes.cnpq.br/9829482479152372
https://orcid.org/0000-0003-0656-1485
Gustavo Bastos Braga
http://lattes.cnpq.br/0349981007434332
https://orcid.org/0000-0002-5276-2686

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54994

RESUMO

O presente trabalho buscou aferir a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a alimentação das famílias durante o período de pandemia, considerando a alteração na forma de implementação do programa. Trata-se de um estudo de caso, realizado em um município brasileiro, com abordagem qualitativa e quantitativa. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e as análises foram conduzidas por meio do Voyant e do teste de Spearman. As famílias tinham de 1 a 2 crianças em idade escolar e de 2 a 6 moradores por residência, com uma média de 4 pessoas. Durante a pandemia, 63,63% não perderam o emprego, mas 28,6% tiveram redução de renda. Metade das famílias recebeu auxílio governamental. Em relação às cestas do programa, 81,8% receberam pelo menos uma. A análise mostrou acesso limitado às cestas de alimentos, destacando a necessidade de aprimorar a distribuição. Apesar disso, os alimentos foram considerados vitais para o bem-estar familiar. A baixa renda per capita das famílias enfatiza a importância de políticas públicas voltadas para a vulnerabilidade social e econômica. O programa, embora não tenha sido totalmente eficaz durante a pandemia, foi avaliado positivamente, destacando a necessidade de políticas públicas resilientes e adaptáveis.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação Adequada; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Pandemia.

ABSTRACT
This study aimed to assess the contribution of the National School Feeding Program to family nutrition during the pandemic, considering changes in the program's implementation. This is a case study conducted in a Brazilian municipality, with a qualitative and quantitative approach. Semi-structured interviews were conducted, and analyses were performed using Voyant and Spearman's test. Families had between 1 and 2 school-aged children and 2 to 6 residents per household, with an average of 4 people. During the pandemic, 63.63% did not lose their jobs, but 28.6% experienced a reduction in income. Half of the families received government aid. Regarding the program's food baskets, 81.8% received at least one. The analysis showed limited access to food baskets, highlighting the need to improve distribution. Despite this, the food was considered vital for family well-being. The low per capita income of the families emphasizes the importance of public policies aimed at social and economic vulnerability. Although the program was not fully effective during the pandemic, it was positively assessed, highlighting the need for resilient and adaptable public policies.

Keywords: Human Right to Adequate Food; National School Feeding Program; Pandemic.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, dentre outras questões, conferiu status de direitos fundamentais à educação e à alimentação. Estabeleceu-se, portanto, a obrigação do Estado na provisão destes direitos (Brasil, 1988). A garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um dos pilares fundamentais de uma sociedade justa e equitativa, e perpassa pelo debate da Segurança Alimentar (SA) e da disponibilidade de uma alimentação adequada (Real; Schneider, 2011).

A SA é um conceito amplo e interdisciplinar que abrange temas como acesso aos alimentos, padrões de consumo, produção sustentável e a sustentabilidade ambiental e social (Kepple; Segal-Corrêa, 2011). Sua conceituação é complexa, pois diferentes áreas do conhecimento oferecem perspectivas variadas sobre o tema. Nos anos 1990, pesquisadores defendiam a avaliação da SA por meio de medidas antropométricas, enquanto estudos posteriores passaram a incluir o sobrepeso e a obesidade como indicadores importantes para essa análise (Olson, 1999; Jyoti et al., 2005). No Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) estabeleceu que a SA se relaciona ao direito de acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, considerando também aspectos culturais e a sustentabilidade social, econômica e ambiental (Brasil, 2006).

Por sua vez, a alimentação adequada pode ser traduzida enquanto a realização do direito ao acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais (Vasconcellos; Moura, 2018). Bocchi et al. (2019), salientam que a alimentação de qualidade está relacionada não apenas ao acesso aos alimentos, mas também ao tipo de acesso que se tem, aos nutrientes que a pessoa consegue ingerir em suas refeições.

Nota-se, portanto, a relevância e entrelaçamento a SA e alimentação adequada para a promoção do DHAA. Enquanto a primeira abrange o acesso regular a alimentos de qualidade, sustentabilidade na produção e padrões de consumo; a segunda se refere à realização desse direito, proporcionando alimentos suficientes e nutritivos, sem comprometer outras necessidades essenciais. Esses conceitos se complementam na medida em que a SA assegura que o indivíduo tenha acesso contínuo a uma alimentação que atenda às suas necessidades nutricionais e culturais, conforme estabelecido pela LOSAN (Brasil, 2006).

Cabe colocar que o acesso aos alimentos perpassa diversas questões, como a cultura e o hábito alimentar, os quais vêm sofrendo alterações no decorrer dos anos. Tem-se, cada vez mais, o aumento da disponibilidade e do consumo de alimentos ultraprocessados, prejudiciais à saúde humana em função dos altos teores de açúcares, sal, gordura e conservantes químicos (Real; Schneider, 2011). Resultante deste processo, Blanco (2022) aponta para a mudança no padrão da fome, a qual, segundo a autora, apenas mudou a roupagem, passando da desnutrição para o sobrepeso e a obesidade.

Essa mudança no hábito alimentar e o consequente aumento de sobrepeso e obesidade, impacta diretamente no desenvolvimento de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), como doenças cardiovasculares, hipertensão, diabetes e câncer. Um resumo técnico gerado pela ONU aponta que as DCNT são responsáveis por 17 milhões de óbitos por ano, se consideradas as pessoas com menos de 70 anos, cenário agravado pela pandemia da COVID-19, informações estas que reiteram a expressividade da problemática (OMS, 2023). Ressalta-se que a inadequação alimentar é uma das causas para o desenvolvimento das DCNT, conforme apontado por Ducan, 2012.

É diante deste cenário que políticas públicas voltadas a SA se tornam relevantes, à exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um instrumento na promoção do DHAA, fornecendo refeições saudáveis às crianças, adolescentes, jovens e adultos em idade escolar. Para além da dimensão nutricional, o PNAE também desempenha papel na educação alimentar, no incentivo à agricultura familiar e no

desenvolvimento das comunidades locais, abrangendo uma ampla gama de atores na promoção da alimentação adequada (Real; Schneider, 2011).

No contexto do presente trabalho, inscrito no município de Viçosa-MG, o PNAE teve seu início em 2003, diante da institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a nível nacional. Nesse período, visando pensar a Segurança Alimentar (SA) no município, foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) (Trivellato, 2018).

Paralelamente à elaboração do COMSEA, diante da necessidade de organização para acessar o PAA, diversos agricultores familiares se mobilizaram, culminando na formalização da Associação de Produtores Rurais de Viçosa-MG. Essa organização foi essencial para a inserção desses produtores no mercado institucional, permitindo que suas produções fossem incorporadas ao PNAE e PAA. Conforme Trivellato (2018) destaca, a bem-sucedida experiência deste grupo de agricultores abriu caminho para que outros grupos locais também se instituíssem formalmente e pudessem acessar o Programa.

Em 2009, com o advento da Lei 11.947, os agricultores, já organizados para acesso ao PAA, encontraram percalços, principalmente em função do desconhecimento da prefeitura acerca da nova legislação e do processo de chamada pública que ela prescrevia. Ademais, problemas no âmbito político atrasaram a aplicação da política no município, que só veio a ocorrer em 2011. Viçosa-MG adotou o modelo de gestão municipal centralizada, onde o município é o responsável pela compra e distribuição dos produtos, elaboração dos cardápios e das refeições, e com a realização da prestação de contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelo repasse dos recursos do Programa (Trivellato, 2018).

É importante ressaltar, também, a importância do PNAE na contribuição da promoção da SA, visto que garante o recebimento de produtos frescos, locais e de qualidade pelas escolas, além de fomentar uma alimentação equilibrada e nutritiva (Camargo, Baccarin; Silva, 2013). Essa promoção da SA, especialmente em regiões onde o acesso a alimentos saudáveis pode ser limitado, tem efeitos de longo prazo na saúde infantil e no desempenho escolar. No caso de Viçosa-MG, a introdução de alimentos frescos por meio do PNAE pode caracterizar uma contribuição para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes, ao mesmo tempo em que fortalece a economia local, estabelecendo uma interdependência entre saúde pública e desenvolvimento regional.

Evidência desta relevância é encontrada no trabalho de Sperandio; Priore (2015), o qual revela uma prevalência alarmante de Insegurança Alimentar (IA) entre as crianças

de Viçosa-MG, atingindo 72,8% entre os diferentes graus de gravidade. As autoras associam esse quadro a fatores educacionais e econômicos, o que sugere a importância de políticas públicas que abordem essas dimensões de maneira integrada. Nesse sentido, o PNAE surge como uma ferramenta essencial, pois não apenas fornece alimentos, mas também promove a educação alimentar. A inclusão de crianças em programas de educação nutricional desde cedo pode desempenhar um papel importante na reversão desse quadro de IA, ao promover o conhecimento sobre escolhas alimentares mais saudáveis e acessíveis, contribuindo diretamente para a melhoria dos indicadores de SA no município.

Contudo, apesar da importância de políticas e programas atuantes na questão da SA, a IA é ainda mais alarmante quando analisado o desmonte e enfraquecimento de estruturas institucionais elementares à promoção das SA, como o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016, bem como a redução dos recursos destinados à programas como PNAE (Galindo et al., 2022). Para além, existe o agravante dos adventos da pandemia causada pela COVID-19. Segundo dados da PNAD COVID-19, a taxa de desocupação em Minas Gerais chegou a 12,5% em novembro de 2020, e o rendimento médio mensal dos ocupados no estado foi de R$1.902,00 no mesmo período (IBGE, 2021).

Frente a este cenário de irrupção da pandemia de COVID-19, desafios sem precedentes emergiram em todas as esferas da sociedade, afetando inclusive os processos de distribuição de alimentos. A Lei n° 13.987 de 2020, trouxe uma modificação crucial para a disponibilização do PNAE, flexibilizando suas diretrizes e permitindo que, durante o período de pandemia, os alimentos fossem disponibilizados por meio da distribuição de kits alimentares diretamente às famílias dos estudantes. Essa mudança foi uma resposta à necessidade de garantir o acesso à alimentação em um cenário de suspensão das aulas presenciais (Brasil, 2020).

Nesse contexto, a relevância do PNAE e sua capacidade de adaptação ganham novas nuances. O programa não apenas manteve seu compromisso com a nutrição das crianças e adolescentes, mas também buscou assegurar o DHAA mesmo quando as escolas estavam fechadas. Essa mudança de paradigma exigiu uma reestruturação das operações, com desafios logísticos e organizacionais a serem superados. É diante deste cenário que se desenrola o presente estudo, o qual visa aferir a contribuição do PNAE para a alimentação das famílias durante o período de pandemia, considerando a alteração na forma de implementação do programa. O foco do estudo se deu em uma escola pública

do município de Viçosa-MG, local onde buscou-se compreender como a distribuição de kits alimentares impactou o acesso à alimentação adequada para os estudantes e suas famílias.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo de caso, realizado em uma escola municipal de um bairro periférico na cidade de Viçosa, em Minas Gerais. A escolha da referida escola deu-se em função da segregação socioespacial do local no qual está alocada, o bairro Santa Clara. Este bairro possui um dos maiores níveis de segregação, com rendas médias familiares mais baixas, acesso precarizado à educação e saúde, além de alto índice de vulnerabilidade familiar (Bastos et al., 2019). Nesse contexto, salienta-se a alimentação escolar como de suma importância para as crianças em situação de vulnerabilidade, corroborando para seu desenvolvimento, o que justifica a opção por esta instituição de ensino (Arqque; Ferreira; Figueiredo, 2021).

Para viabilizar o estudo aqui proposto, optou-se pelas abordagens qualitativa e quantitativa. Essa escolha dupla se deu em função da facilidade que este emprego conjugado pode oferecer para uma compreensão mais completa da realidade, possibilitando a complementação das limitações de cada método: o qualitativo parte de uma vertente mais interpretativa e oferece nuances e subjetividade, enquanto o quantitativo provém de uma perspectiva estatística, permitindo identificar padrões e relações entre variáveis. Por meio da integração destas abordagens, intentou-se fomentar uma uma análise mais robusta e abrangente deste trabalho, proporcionando um conhecimento científico mais eficaz e completo (Minayo; Sanches, 1993).

Em termos de instrumento, utilizou-se das entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, voltadas aos responsáveis pelos alunos e à nutricionista responsável pelo PNAE no município. Quanto aos primeiros, foi disposta uma questão com o objetivo de elucidar o grau de importância da cesta de alimentos recebidos via PNAE para a alimentação das famílias, na qual foi utilizada a escala Likert, com variações de 1 até 7 –

sendo 1 o menor grau de relevância e 7 o maior. Já para a segunda, visou-se o entendimento quanto ao processo de adaptação frente à Lei n° 13.987 de 2020, bem como quanto à montagem e à distribuição das cestas com os kits de alimentos.

A escolha destes instrumentos se deu frente aos objetivos com cada entrevistado. A utilização da escala de Likert justifica-se pela sua facilidade de manuseio. Conforme

destacado por Costa (2011), essa escala permite que os respondentes emitam seu grau de concordância ou discordância em relação a determinadas afirmações, facilitando o processo de coleta de dados. Por sua vez, na entrevista semiestruturada, buscou-se estimular a entrevistada a compartilhar sobre a implementação do Programa durante o período pandêmico através de perguntas abertas (Olsen, 2015).

Em termos de análise, para a parte qualitativa, utilizou-se as ferramentas Tendência e Circus do site Voyant, as quais possibilitam uma exploração mais profunda dos discursos relacionados à alimentação familiar nos documentos analisados. A utilização dessas ferramentas possibilitou o entendimento sobre os hábitos alimentares, preferências e percepções das famílias diante das mudanças na alimentação após a distribuição das cestas do PNAE (Sampsel, 2018).

No que concerne à análise quantitativa, visando identificar associação entre variáveis em que a distribuição dos dados não é normal, foi realizado o teste de Spearman, por meio do software Stata. O p-valor associado ao teste foi usado para determinar a significância estatística da correlação, para o qual, neste estudo, considerou-se o valor de 0,05 (Freedman, 2010).

Para garantir a coerência e uniformidade nas análises, foi realizada a categorização dos alimentos in natura mencionados nas entrevistas em três grupos principais: frutas, verduras e legumes. Essa categorização foi feita com base em critérios previamente estabelecidos, com o intuito de organizar os dados e facilitar a identificação de padrões alimentares específicos. A padronização de termos relacionados a alimentos foi uma etapa relevante para evitar ambiguidades na interpretação dos dados. Seguindo essa abordagem, termos como "chocolate em pó" e/ou "Nescau" foram unificados como "achocolatado", garantindo que todas as menções ao mesmo alimento fossem tratadas de forma consistente na análise (Moraes, 1999).

Este estudo foi direcionado às crianças do 1º e 2º período e 1º e 2º ano, correspondendo aos alunos que se encontravam dentro da faixa etária da primeira infância no ano de 2021 - ano base desta pesquisa. A primeira infância é o período que abrange os primeiros seis anos de vida e é considerado fundamental para o desenvolvimento humano. Nessa fase, ocorrem as bases do desenvolvimento cognitivo, emocional, social e físico, sendo uma janela de oportunidades para o aprendizado e a formação de habilidades essenciais. Estímulos adequados durante a primeira infância, incluindo uma alimentação adequada, têm impactos duradouros na saúde, na educação e no bem-estar ao longo da vida, motivo pelo qual optou-se por essa faixa de idade (Shonkoff; Phillips, 2000).

Já a escolha da data base de 2021 se deu em função desta corresponder a um ano após o período em que entrou em vigor a Lei n° 13.987 de 2020, flexibilizando a implementação do PNAE. Entende-se por relevante este período de um ano após a saída da lei, tendo em vista o tempo necessário para a adaptação em termos de sua execução.

Destaca-se que, no ano de 2023, período da coleta de dados, a escola possuía 116 estudantes na faixa etária de até seis anos de idade, segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Educação do município à pesquisadora, via e-mail. No total, participaram 33 famílias. Vale ressaltar que foram mobilizadas todas as famílias das turmas foco deste estudo, contudo, apenas 33 compareceram

As famílias das crianças participantes concordaram voluntariamente em colaborar com a pesquisa, e os princípios éticos de confidencialidade e anonimato foram estritamente respeitados para proteger a privacidade dos envolvidos, por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Além disso, o projeto passou pela aprovação do Comitê Ético, com o Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) de número 67942023.6.0000.5153.

RESULTADOS

As tabelas a seguir apresentam uma visão geral dos dados coletados sobre os participantes do estudo, incluindo informações demográficas e a situação empregatícia durante a pandemia.

Tabela 1 - Perfil demográfico dos participantes

Sexo	Percentual (%)	Faixa Etária Média (anos)	Desvio Padrão (anos)
Mulheres	81,82	30	7
Homens*	18,18	36	9

Fonte: elaboração própria

*não se obteve idade de 7 pais, os quais vivem separados da mãe da criança, os demais vivem na mesma residência.

Tabela 2 - Situação empregatícia durante a pandemia

Situação	Percentual (%)
Não perderam o emprego	63,63
Perderam o emprego	36,37

Situação	Percentual (%)
Redução de rendimento mensal (dentre os que não perderam o emprego)	28,6

Fonte: elaboração própria

O número de crianças em idade escolar por domicílio varia de 1 até 2, (58% e 42%, respectivamente). O número de moradores por residência varia de 2 até 6, com uma média de 4 pessoas por domicílio (desvio padrão aproximadamente 1). Este núcleo familiar pode incluir desde a mãe com uma criança, até os pais, com os filhos, os avós e os tios. A maior parte das residências contam com 1 ou 2 pessoas com trabalho remunerado (45,47% e 52,53%, respectivamente). Apenas 2%, o equivalente a 1 resposta, possui 4 pessoas na casa com remuneração.

Com relação à renda per capita das famílias, observou-se, ao calcular a mediana, um montante de R$660,00, com valores que vão de R$233,33 a R$1.000,00. No que tange o recebimento de auxílio governamental durante o período pandêmico, 48,49% afirmaram ter tido acesso a algum tipo de auxílio, dentre os quais 87,5% citaram o auxílio emergencial e 31,25% o bolsa família, destes, 18,75% afirmaram terem acessado a ambos.

A periodicidade no acesso às cestas de alimentos via PNAE, para parte dos respondentes, não existiu, haja vista a afirmação de nunca ter tido acesso (18,2%). Dentre os que receberam a cesta, houveram os que receberam apenas 1 (22,2%) ou 2 (29,6%) cestas. Os demais respondentes se dividem entre aqueles que dizem ter recebido 3, 4, 6 ou 10 cestas, os quais somam 48,2% das respostas.

Dentre os que afirmam ter recebido 3 cestas ou mais, parte significativa relata que recebeu a cesta de outras escolas, fosse pelo filho na época estar matriculado em outro colégio, ou por possuir mais de um filho, um deles vinculado à outra instituição de ensino.

Em conversa com a nutricionista encarregada do PNAE no município, foi informado que em 2021 realizou-se um cronograma para entrega das cestas em todas as escolas do município. A cada rodada uma nova instituição de ensino foi incluída nos recebimentos, até completar todo o circuito, ou seja, até todas as escolas do município terem recebido as cestas, para assim iniciar novamente o ciclo de entregas.

No mesmo ano passou-se a elaborar dois kits de alimentos, um com alimentos perecíveis, e outro com alimentos não perecíveis. Os dados disponibilizados pela Secretaria de Educação, na pessoa da nutricionista, revelam que no referido ano 319 kits de alimentos foram direcionados à escola foco deste estudo, o equivalente a uma rodada do cronograma de distribuição no município. Na ocasião, a escola teria recebido as duas

variedades de kits, com alimentos perecíveis e não perecíveis. Ao avaliar a resposta dos entrevistados quanto à periodicidade do recebimento das cestas, verifica-se que a maioria afirma ter acessado de 1 a 2 cestas, o que vai de encontro com os dados e informações passadas pela Secretaria de Educação.

Dos que responderam nunca terem tido acesso às cestas, ao investigar o motivo, ficou esclarecido ser em função de dois fatores: a criança não estava vinculada a nenhuma escola na época, ou a criança estava matriculada em outra instituição de ensino. Todos os estudantes da escola onde foi desenvolvido este trabalho tiveram acesso a pelo menos 1 cesta. Vale destacar que o processo para o repasse foi organizado com base em um formulário enviado pela escola aos responsáveis dos alunos, no qual eram solicitados alguns dados cadastrais, como nome completo e número para contato, além do campo para o aceite do recebimento das cestas, quando estas fossem disponibilizadas. Com base nestes dados e na prévia aceitação, mediante a entrega dos kits à escola, a família recebia o aviso para ir buscá-lo.

Como resultado da entrevista com os responsáveis pelas crianças, foi possível identificar algumas questões, como a frequência de determinadas palavras nas falas dos entrevistados, no que tange os alimentos componentes da alimentação da família, bem como a realização de uma comparação quanto a alimentação no período em que estavam recebendo a cesta com os kits de alimentos do PNAE e a alimentação atual.

Tabela 3 – Variação da frequência antes e após o encerramento das cestas

Alimento	Frequência Citada	Frequência Inicial	Frequência Final	Variação
Feijão	44	0,13	0,12	-0,01
Arroz	43	0,13	0,12	-0,01
Verduras	40	0,11	0,10	-0,01
Carne	27	0,075	0,077	+0,002
Legumes	27	0,06	0,08	+0,02
Frutas	23	0,07	0,05	-0,02
Outros	≤ 20	-	-	-

Fonte: elaboração própria

Essa mudança no hábito alimentar das famílias, traduzida no aumento do consumo de legumes, é perceptível nos relatos dos entrevistados. Observou-se que as famílias passaram a consumir mais os alimentos que vinham nas cestas, como legumes, verduras e frutas. Antes da intervenção, a alimentação era mais baseada em arroz, feijão,

ovo ou carne. Durante a pandemia, com as crianças em casa e sem a alimentação fornecida pela escola, houve uma preocupação maior em preparar alimentos mais saudáveis, como verduras, legumes e frutas. Entretanto, essa mudança não foi uniforme, pois nem todos os dias foi possível manter esse padrão devido a preferências alimentares dos filhos.

Embora alguns entrevistados tenham relatado uma mudança positiva no consumo de legumes e outros alimentos mais saudáveis devido às cestas, a maior parte afirmou que seus hábitos alimentares não mudaram significativamente. Outros mencionaram uma mudança negativa, afirmando que, após o encerramento da distribuição das cestas, não mantiveram o consumo semanal de frutas, verduras e legumes. Atualmente, o consumo de hortifruti não ocorre semanalmente, embora alimentos básicos como arroz, feijão e carne estejam sempre presentes. Se houve alguma mudança devido às cestas, foi a introdução do iogurte na dieta, que continuou a ser consumido após a intervenção.

Com isso, evidencia-se os resultados em termos do consumo alimentar durante e após a distribuição das cestas, reiterando a manutenção de alimentos como arroz, feijão e carne, e a redução no consumo de alimentos in natura, mais avultados, nas apurações aqui efetuadas, no consumo das frutas.

No que concerne à nota direcionada à cesta com o kit de alimentos recebidos, visando delimitar a relevância da mesma para a alimentação das famílias, o número com maiores ocorrências foi de 7 pontos, equivalente ao valor máximo da escala para atribuição da importância da cesta recebida.

Com o desígnio de identificar associação entre variáveis deste estudo, foram realizados testes por meio do Coeficiente de Spearman, considerando: (1) recebimento de auxílio governamental e avaliação da cesta de alimentos; (2) salário média das famílias e avaliação a cesta de alimentos; (3) número de residentes no domicílio e avaliação da cesta de alimentos; (4) número de residentes com trabalho remunerado e avaliação da cesta de alimentos; (5) número de crianças residentes no domicílio e avaliação da cesta de alimentos; (6) ter perdido emprego e avaliação da cesta de alimentos; e (7) número de cestas de alimentos recebidas e avaliação da cesta de alimentos. Não foi possível identificar um nível de significância em nenhum dos testes rodados. Acredita-se que este resultado seja em função do pequeno número da amostra (n=33).

DISCUSSÃO

Na busca pelo entendimento quanto às respostas do padrão alimentar das famílias durante e após a pandemia, observa-se que os achados vão ao encontro da literatura, por meio da qual observa-se uma homogeneidade na composição dos pratos do brasileiro no que concerne o arroz e o feijão (94%), a carne vermelha (69%) e o frango (42%). É importante delimitar que a alimentação perpassa também por questões culturais, sendo o arroz e o feijão fortes elementos da cultura alimentar brasileira (Barbosa, 2007). Justifica-se, assim, a inexistência de uma significativa alteração na frequência em que estes alimentos foram colocados nas falas dos participantes, por se tratarem de elementos que compõem a base alimentar do brasileiro, sendo, portanto, mais facilmente lembrados pelos mesmos.

É importante destacar que esta combinação do arroz com o feijão, tão comum à alimentação do brasileiro, oferece um equilíbrio entre carboidratos, proteínas e fibras, que são essenciais para uma dieta nutritiva, conforme ressaltam Domene; Ghedini; Steluti (2021). O arroz é uma fonte de carboidratos e energia, mas carece de aminoácidos essenciais. Quando combinado com feijão, rico em proteínas e fibras, eles se complementam, formando um perfil proteico mais completo. O feijão também fornece ferro e vitaminas do complexo B, enquanto o arroz, especialmente o integral, oferece minerais como magnésio. Essa combinação acessível e culturalmente valorizada ajuda a garantir a segurança alimentar no Brasil, oferecendo boa nutrição a baixo custo.

Apesar da riqueza dessa combinação, a complementação com frutas, verduras e legumes se faz essencial para garantir uma dieta equilibrada e promover a saúde nutricional de forma global. Esses alimentos são fundamentais por serem ricos em vitaminas, minerais e fibras, além auxiliarem na prevenção de doenças crônicas, como obesidade, diabetes e doenças cardiovasculares (Domene; Ghedini; Steluti, 2021). As frutas são excelentes fontes de vitaminas, especialmente a vitamina C, que fortalece o sistema imunológico, e a vitamina A, essencial para a saúde dos olhos e da pele. Já as verduras e os legumes oferecem um aporte significativo de minerais, como cálcio, ferro e potássio, importantes para a manutenção da saúde óssea, da circulação sanguínea e do equilíbrio eletrolítico. Além disso, as fibras presentes nesses alimentos auxiliam no bom funcionamento do sistema digestivo, na regulação dos níveis de glicose e colesterol no sangue, e no controle do peso corporal (Whitney; Rolfes, 2008). Portanto, enquanto o

arroz com feijão fornece uma base nutricional sólida, a inclusão regular de frutas, verduras e legumes é indispensável para garantir a diversidade de nutrientes e maximizar os benefícios à saúde (Domene; Ghedini; Steluti, 2021).

Diante deste contexto, na busca pela compreensão das causas para a queda no consumo destes alimentos observada neste estudo, afere-se, por meio da literatura, que a maior parte das pessoas coloca como barreira para o consumo de frutas o custo das mesmas, o que tem grande impacto no orçamento das famílias. O mesmo padrão é observado sob a perspectiva das barreiras para o consumo de verduras ou legumes (Santos et al., 2019). Apesar da justificativa para o não consumo de frutas, verduras e legumes ser, para a maioria, o impacto no orçamento familiar, nota-se que esta é mais evidente e frequente para o consumo de frutas que para o de verduras ou legumes (Santos et al., 2019), o que ajuda a compreender a razão pela qual estes alimentos foram menos lembrados pelos entrevistados, possivelmente, por não estarem tão presentes no cotidiano da alimentação das famílias.

Paralelamente, ressalta-se um aumento generalizado no preço destes alimentos. De acordo com dados das Centrais de Abastecimento (CEASA) de Minas Gerais, no CEASA na Grande BH - CEAMG, comparando os preços de maio de 2021 e maio de 2023, observa-se uma queda nos preços de 21 alimentos, contra um aumento para 153 alimentos, sendo o maior percentual de redução de 42,9%, enquanto os aumentos variam de 2,9% até 309,8%. Tal realidade, vai de encontro à literatura, por meio da qual fica evidente que a principal barreira para o consumo destes alimentos é o fator econômico (Santos et al., 2019).

Nesse cenário, torna-se evidente a importância do papel do Estado e das políticas públicas no incentivo ao consumo de alimentos saudáveis, especialmente entre as populações mais vulneráveis. O Estado, enquanto promotor da garantia de direitos básicos, perante a situação de vulnerabilidade, deve agir por meio das políticas públicas. Destaca-se, aqui, o papel distributivo do Estado, por meio do qual busca garantir uma distribuição mais justa de renda, corrigindo desigualdades que o mercado tende a acentuar, especialmente devido às diferenças de habilidades e à riqueza herdada (Musgrave; Musgrave, 1980).

Programas com este carácter redistributivo, à exemplo do PNAE, são fundamentais para garantir o acesso a uma alimentação balanceada e nutritiva, especialmente em contextos de vulnerabilidade, como o das famílias dos estudantes da escola aqui estudada, principalmente em situações com potencial agravante dessa

realidade, como na pandemia. Por meio destas iniciativas redistributivas se vislumbra a tentativa de atuação do Estado em garantir os direitos alimentares e promover o bem-estar das populações mais vulneráveis (Musgrave; Musgrave, 1980; Bocchi et al., 2019). Entretanto, a continuidade, amadurecimento e fortalecimento dessas iniciativas são indispensáveis para a consolidação de uma sociedade mais justa e solidária. Tal necessidade é evidenciada neste estudo, ao aferir a insuficiência no acesso às cestas com o kit de alimentos por parte das famílias entrevistadas.

CONCLUSÃO

Durante a pesquisa de campo, diversas dificuldades foram observadas, destacando-se a em recrutar voluntários para a coleta de dados. A ausência de uma equipe para apoiar nesse processo fez com que houvesse a dependência exclusiva de voluntários, o que complicou a coordenação dos horários com a escola. Outrossim, apesar dos esforços para criar um ambiente atrativo — como a realização de um coffee break, oferta de roda de conversa sobre seletividade alimentar com uma nutricionista e a escolha de um período conveniente, próximo ao horário de busca das crianças na escola —, a adesão dos pais foi abaixo do esperado.

Outro ponto de dificuldade que merece destaque é no que concerne ao período ao qual remetia a pesquisa, caracterizado por instabilidade econômica e social, com muitos participantes enfrentando a redução de renda e a perda de emprego, especialmente entre trabalhadores informais, que sofreram impactos significativos devido à COVID-19. Essa situação complexa dificultou a abordagem do tema, uma vez que alguns entrevistados expressaram receio em compartilhar suas realidades e demonstraram desconforto ao discutir suas dificuldades, apesar das medidas de cuidado adotadas para garantir um ambiente seguro e acolhedor.

A análise das respostas dos entrevistados revelou que a maioria dos participantes teve acesso limitado às cestas de alimentos, sugerindo a necessidade de aprimoramento na distribuição para torná-la mais efetiva. Essa realidade expõe a precisão de maior preparo e agilidade por parte do governo e dos gestores públicos para a operacionalização da política, especialmente em situações emergenciais, como a pandemia da COVID-19.

Apesar das falhas na operacionalização, os depoimentos ressaltaram a importância vital da alimentação para o bem-estar familiar, com alimentos essenciais como feijão, arroz, verduras, carne, legumes e frutas. Destaca-se que a alimentação

adequada não se limita à nutrição, mas está diretamente relacionada ao desenvolvimento pleno das crianças, sendo fundamental para garantir seu máximo potencial em saúde, educação e lazer. A implementação de políticas públicas abrangentes como o PNAE é crucial para proporcionar uma base sólida para o futuro dos jovens.

O estudo também evidenciou a baixa renda per capita das famílias, sublinhando a importância de políticas públicas voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica. Investir em programas de assistência social, saúde, educação e segurança alimentar é essencial para criar um ambiente propício ao desenvolvimento e bem-estar dessas famílias, promovendo uma sociedade mais igualitária. Embora o PNAE adaptado para a pandemia não tenha alcançado plenamente seu propósito, a avaliação positiva dos participantes ressalta sua relevância. A pandemia destacou a necessidade de políticas públicas resilientes e adaptáveis, capazes de proteger direitos fundamentais como o DHAA.

Em termos de sugestão, propõem-se avaliar a viabilidade de uma política alimentar voltada para atender, de forma mais abrangente, as famílias de estudantes em situação de vulnerabilidade, similarmente à proposta do PNAE durante o período pandêmico. Atualmente, o programa tem como foco a alimentação no ambiente escolar, garantindo refeições aos estudantes, mas sem conseguir atender de maneira completa a sua nutrição fora desse contexto.

Ao pensar em outras políticas redistributivas, pode-se citar o Bolsa Família, o qual fornece um auxílio financeiro. A forma de gasto deste valor, entretanto, não é controlada pela política, podendo ser aplicada nas áreas de necessidades básicas das famílias, como saúde, alimentação e educação. É interessante considerar a criação de uma política alimentar focada em atender as necessidades nutricionais dos estudantes e suas famílias no ambiente residencial, permitindo um impacto mais global na alimentação e nutrição. Esse tipo de abordagem pode garantir que, mesmo fora da escola, os alunos tenham acesso a uma alimentação adequada, ampliando o alcance e os benefícios já oferecidos pelo PNAE.

Este estudo oferece uma compreensão para orientar futuras ações governamentais e assegurar a continuidade do fornecimento de alimentos nutritivos em contextos desafiadores, indicando a necessidade de novas análises em diferentes contextos para uma avaliação mais abrangente.

CONTRIBUIÇÕES

O primeiro autor foi responsável pela análise e interpretação dos dados, bem como pela escrita do trabalho. O segundo autor foi responsável por revisar os instrumentos de coleta, revisar o trabalho e aprovar a versão final do artigo.

REFERÊNCIAS

ARQQUE, Rosa Gladys Casilla; DE SALES FERREIRA, José Carlos; FIGUEIREDO, Rebeca Sakamoto. **A importância nutricional da merenda escolar para a comunidade**. Research, Society and Development, v. 10, n. 14, p. e111101421852, 2021. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/21852. Acesso em: 23 ago. 2023.

BARBOSA, Lívia. **Feijão com arroz e arroz com feijão: o Brasil no prato dos brasileiros.** Horizontes Antropológicos, v. 13, p. 87-116, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ha/a/3dBn939KJKHnfncbdTFjJPn/. Acesso em: 13 set. 2023.

BASTOS, Reinaldo Antônio et al. **A elaboração de um índice de segregação socioespacial como ferramenta de gestão e análise do espaço urbano de Viçosa, MG**. Interações (Campo Grande), v. 20, p. 707-723, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/LWFYnxfkzQCp6jVtvL3bKZC/?lang=pt&format=html#. Acesso em: 10 jul. 2023.

BLANCO, Lis Furlani. **Dar forma à fome: uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na trajetória do Programa Fome Zero**. 2022. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: https://anpocs.org.br/wp-content/uploads/2023/07/25AD.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

BOCCHI, Carmem Priscila et al. **A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil**. Revista Panamericana de Saúde Pública, v. 43, 2019. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6913207/. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n° 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Dispõe sobre a Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 abr. 2020. Acesso em: 24 de julho de 2024. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793. Acesso em: 05 de ago. 2023.

CAMARGO, Ral de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. **O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar.** Temas de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2013. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/88667654/artigo-temas-versao-publicada-libre.pdf?1658015071=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_papel_do_Programa_de_Aquisicao_de_Alim.pdf&Expires=1727201811&Signature=QL8DOjO00Ygyv73TbBlUTPl-YR0WO4hn1NfAi5Ex9Q3COVnlWl~-xkNVm4bCoC-qxpxsrxnZvhM8lUgQG481f1koiywfFqdpPnG~sEEx3F15jYW1DsPGcK9zSZ6~37qsiA-TmvZhr~cfnalzCSKobGGUuHDDM23b-lQWLN54GFWqNWiB-tQGJa4XXQuk7RVlxyEea85j~y57Khud3gL~qo-fVi6MJWkW4yCADDkRz~fCgtlzrm5rEF1jfaEuCGNfGqfo7CqJvw-TTJnCeH~g1EzPO2C6cpd8FIwuFkMrU1VULFJPiQPfBkZHfy4lM48uBLc-chXVJaUSaM94zvgAwg__&Key-Pair. Acesso em: 12 jun. 2023.

COSTA, Francisco José da. **Mensuração e desenvolvimento de escalas: aplicações em administração**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, p. 90-106, 2011.

DOMENE, Semíramis Martins Álvares; GHEDINI, Natália Simonian Rodrigues Valente; STELUTI, Josiane. Importância nutricional do arroz e do feijão. In: **Arroz e feijão: tradição e segurança alimentar**. p. 147-163, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Ferreira-10/publication/354587015_Arroz_e_feijao_tradicao_e_seguranca_alimentar/links/6141166d578238365b0b1669/Arroz-e-feijao-tradicao-e-seguranca-alimentar.pdf#page=148. Acesso em: 21 jul. 2023.

DUNCAN, Bruce Bartholow et al. **Doenças crônicas não transmissíveis no Brasil: prioridade para enfrentamento e investigação.** Revista de Saúde Pública, v. 46, p. 126-134, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsp/a/WJqKxczd7dnYmzhvVdFMgyd/#. Acesso em: 14 set. 2023.

FREEDMAN, David A. **Statistical models and causal inference: a dialogue with the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GALINDO, Eryka et al. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. 2022. Disponível em: https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/29813. Acesso em: 24 out. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD COVID-19**. Rio de Janeiro, IBGE: 2021. Disponível em: https://COVID19.ibge.gov.br/pnad-COVID/trabalho.php. Acesso em: 11 jul. 2024.

JYOTI, Diana F.; FRONGILLO, Edward A.; JONES, Sonya J. **Food insecurity affects school children's academic performance, weight gain, and social skills**. *T*he Journal of Nutrition, v. 135, n. 12, p. 2831-2839, 2005. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022316622105109. Acesso em: 17 out. 2024.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, p. 187-199, 2011. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/2011.v16n1/187-199/pt. Acesso em: 08 jul. 2024.

MINAYO, Maria Cecilia; SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cadernos de saúde pública, v. 9, p. 237-248, 1993. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v9n3/02.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5314158/mod_folder/content/0/Moraes%20AN%C3%81LISE%20DE%20CONTE%C3%9ADO%201999.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy Brewer. **Finanças públicas: teoria e prática**. Tradução: Carlos Alberto Primo Braga; Ibrahim Eris. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

OLSEN, Wendy. **Coleta de dados: debates e métodos fundamentais em pesquisa social**. Penso Editora, 2015.

OLSON, Christine Marie. **Nutrition and health outcomes associated with food insecurity and hunger**. The Journal of Nutrition, v. 129, n. 2, p. 521S-524S, 1999. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022316623019661. Acesso em: 19 jul. 2024.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Reduzindo riscos e detectando precocemente para prevenir e gerenciar doenças não transmissíveis**. 2023. Disponível em: https://www.who.int/publications/m/item/reducing-risks-and-detecting-early-to-prevent-and-manage-noncommunicable-diseases. Acesso em: 15 ago. 2023.

VILLA REAL, Luciana Correia; SCHNEIDER, Sergio. **O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do Programa de Alimentação Escolar**. Revista Estudo & Debate, [S. l.], v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: https://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/563. Acesso em: 24 set. 2024.

SAMPSEL, Laurie J. **Voyant tools**. Music Reference Services Quarterly, v. 21, n. 3, p. 153-157, 2018. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10588167.2018.1496754. Acesso em: 24 jul. 2024.

SANTOS, Graziela Maria Gorla Campiolo dos et al. **Barreiras percebidas para o consumo de frutas e de verduras ou legumes em adultos brasileiros**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, p. 2461-2470, 2019.
Disponível em:
https://www.scielo.br/j/csc/a/LSm9mRVdJnBCpF7zvPXxsSP/?format=html&lang=pt.
Acesso em: 11 set. 2024.

SHONKOFF, Jack Peter; PHILLIPS, Deborah Anne (Eds.). **From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development**. Washington, D.C.: National Academy Press, 2000. Disponível em:
https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=eed16fd79ba1995d88f1a6cda3049802bedafb64. Acesso em: 11 set. 2024.

SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Silvia Eloiza. **Prevalência de insegurança alimentar domiciliar e fatores associados em famílias com pré-escolares, beneficiárias do Programa Bolsa Família de Viçosa, Minas Gerais, Brasil**. Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 24, p. 739-748, 2015. Disponível em:
https://www.scielosp.org/article/ress/2015.v24n4/739-748/. Acesso em: 24 jul. 2024.

TRIVELLATO, Paula Torres. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): participação da agricultura familiar em Viçosa-MG e a situação de (in) segurança alimentar e nutricional de famílias de agricultores fornecedores**. 2018. Disponível em: https://locus.ufv.br/items/c00ebac0-3c2e-42a5-8d8b-ba5aa85e8dcd. Acesso em: 27 jun. 2024.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. **Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional**. Cadernos de Saúde Pública, v. 34, n. 11, e00103522, 2018. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-952373. Acesso em: 24 jul. 2024.

WHITNEY, Eleanor Noss; ROLFES, Sharon Rady Rolfes. **Nutrição: volume 1: entendendo os nutrientes**. Cengage Learning, 2008.

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

Revisão bibliográfica da zona franca de Manaus enquanto política pública

Literarute review of the Manaus free trade zone as a public policy

Maurício Brilhante de Mendonça
http://lattes.cnpq.br/2502525640756065
https://orcid.org/0000-0002-4297-2196
Ana Cláudia Pedrosa de Oliveira
http://lattes.cnpq.br/6726918149838299
https://orcid.org/0000-0002-3260-9756
Laís Souza Pinto Martins
https://lattes.cnpq.br/6783236675526639
https://orcid.org/0009-0007-7315-2856

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e52291

RESUMO
A pesquisa teve como objetivo atualizar a revisão bibliográfica sobre a Zona Franca de Manaus (ZFM) realizada por Mendonça (2013), incorporando textos publicados entre 2013 e 2022, totalizando 29 novas publicações. Após leitura do material, os textos foram classificados nas cinco linhas temáticas estabelecidas por Mendonça (2013). Observou-se que as pesquisas sobre a ZFM se concentram no Grupo 3, cujo objeto são os subsetores do Polo Industrial de Manaus (PIM) ou as unidades produtivas. Ainda assim, as buscas nos bancos de dados não retornaram nenhum estudo relacionando a ZFM ou o PIM com as modernizações advindas ou prospectadas pela chamada Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0, tampouco sobre temas como sistema tributário, federalismo fiscal e os impactos da reforma tributária na política de incentivos fiscais da ZFM, que possui potencial de impactar fortemente a atratividade do modelo e a competitividade das empresas instaladas na ZFM. O material aqui organizado e a análise realizada podem ensejar novos projetos de pesquisa sobre a temática, sobretudo a partir das lacunas aqui apontadas e dos temas que, embora sejam relevantes, ainda são incipientes na literatura da área. Ademais, os resultados aqui apresentados fornecem diversas possibilidades de estudos sobre a Zona Franca de Manaus e podem auxiliar os pesquisadores que estudam políticas de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Incentivo Fiscal; Zona Franca de Manaus.

ABSTRACT
The research aimed to update the bibliographic review on the Manaus Free Trade Zone carried out by Mendonça (2013), incorporating texts published between 2013 and 2022, totaling 29 new publications. After reading the material, the texts were classified into the five thematic lines established by Mendonça (2013). It was observed that research on the ZFM focuses on Group 3, whose object is the subsectors of the Manaus Industrial Pole or the production units. Even so, searches in the databases did not return any studies relating ZFM or PIM to the modernizations arising from or expected by the Fourth Industrial Revolution or Industry 4.0, nor on topics such as the tax system, fiscal federalism and the impacts of tax reform on the ZFM's tax incentive policy, which has the potential to strongly impact the attractiveness of the model and the competitiveness of companies established in the ZFM.The material organized here and the analysis carried out can give rise to new research projects on the subject, especially based on the gaps highlighted here and the themes that, although relevant, are still incipient in the literature in the area. Furthermore, the results presented here provide several possibilities for studies on the Manaus Free Trade Zone and can help researchers who study regional development policies through tax incentives.

Keywords: Public Policy; Tax Incentive; Manaus Free Trade Zone.

1. INTRODUÇÃO

A partir da definição de que a Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma política pública de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional dos estados que compõem a Amazônia Ocidental, que abrange o Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, este é um artigo descritivo do referencial bibliográfico acerca do tema, a partir de uma classificação adaptada de Mendonça (2013) completando-as com os materiais publicados entre 2013 e 2022.

As buscas incluíram tanto materiais acadêmicos e científicos quanto técnicos, produzidos por agências públicas, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), consultorias legislativas do Senado Federal e Câmara dos Deputados, secretarias de estado, Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), quanto privadas como a Fundação Getúlio Vargas, Centro das Indústrias do Estado do Amazonas e outros. Buscou-se também incluir referências anteriores não citadas ou analisadas em Mendonça (2013). Para o objetivo de descrição do material levantado, este foi revisado, categorizado por subtemas e classificado quanto à relevância para a compreensão e análise da Zona Franca de Manaus enquanto política pública.

A ZFM é objeto de estudo de perspectivas variadas de pesquisas, da ciência e da sociedade. Empresas, instituições públicas e privadas, empresários, jornalistas, consultores, gestores públicos e privados e pesquisadores de áreas diversas como

economia, administração, políticas públicas, sociologia, ciência política, história, geografia, direito, comunicação social, relações internacionais, engenharias, serviço social, psicologia organizacional ou social, contabilidade e outros campos do conhecimento encontram feixes, nichos e nuanças que sejam de seus interesses e de suas comunidades e executam pesquisas sobre esta política pública de desenvolvimento regional, baseada em incentivos fiscais.

A quantidade de referencial levantada por Mendonça (2013) sobre o tema, 162 textos que aborgam a Zona Franca ou o Polo Industrial de Manaus, reforça a relevância do objeto de estudo. Esse fato já seria suficiente para justificar esta pesquisa que buscou atualizar e descrever o que tem sido produzido e publicado acerca da ZFM. Mas outros dois pontos relevantes acerca da política de incentivos fiscais da ZFM motivaram a pesquisa.

O primeiro deles é de valor econômico, relacionado aos custos financeiros da política, incluindo também os custos de oportunidade. A previsão para 2024 é que a ZFM e as Áreas de Livre Comércio representem 6,25% dos gastos tributários federais, alcançando um montante de R$ 32.715.021.386,00 (Receita Federal do Brasil, 2023), ante a 12,12% dos gastos tributários federais em 2023, cuja previsão alcançava R$ 55.263.768.646,00 (Receita Federal do Brasil, 2022). Na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Amazonas, a estimativa da renúncia de receita na função indústria, por meio de crédito estímulo para a indústria e a redução tributária para o setor de duas rodas, representam, para o ano de 2023, na arrecadação do ICMS um gasto tributário no total de R$ 14.790.825.000,00 (Estado do Amazonas, 2022) e para o ano de 2024, um total de R$ 16.268.328.000,00 (Estado do Amazonas, 2023).

O outro ponto é de caráter teórico-empírico, pois sendo a ZFM uma política pública em execução, a demanda por avaliações e análises sobre o tema também é uma necessidade pública sobre o uso dos recursos públicos e sobre os resultados da política para o desenvolvimento da região. Trata-se da busca de avaliações *in itinere*, ou seja, buscou-se avaliações formativas ou de monitoramento acerca do que ocorre durante a longa implementação da política da ZFM, criada pelo governo federal em 1957.

O texto encontra-se estruturado em mais cinco seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. Na próxima seção apresentamos o suporte teórico sobre o qual nos fundamentamos para olhar a Zona Franca de Manaus como uma política pública. Em seguida, há uma breve apresentação da Zona Franca de Manaus, como forma de delimitarmos o fenômeno para os fins desta pesquisa. Na quarta seção apresentamos a

metodologia da pesquisa e, na sequência, a descrição e análise dos resultados. Por último, as considerações finais.

2. ZONA FRANCA DE MANAUS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Em operação desde 1957 e renovada até o ano de 2073, a Zona Franca de Manaus, cujo objetivo, de forma mais ampla, é o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, é reconhecida por diversas instâncias do Estado brasileiro e por pesquisadores, como uma política de desenvolvimento regional.

Trata-se, portanto, de uma consequência de decisões tomadas em torno dos sonhos de progresso e de desenvolvimento que "dependem em grande parte do esforço societário expresso nas políticas públicas das jurisdições subnacionais, nacionais e supranacionais" (Heidemann, 2010, p. 21).

> Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças do mercado em sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas (Heidemann, 2010, p. 28).

A literatura converge para o entendimento de que não há uma definição consensual do que é política pública (Chrispiano, 2016; Secchi, 2013; Souza, 2006; Aguilar Villanueva, 2006). São diretrizes para enfrentar um problema público cujos métodos de análises partem de abordagens estadocêntricas ou multicêntricas. A primeira considerando as políticas públicas monopólio de atores estatais e a segunda incluindo também organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, como protagonistas de políticas públicas (Secchi, 2013).

Saravia (2006. p. 28) afirma que as políticas públicas são: Um "fluxo de decisões públicas", orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo decisório e pelas reações e modificações que este provoca no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica –

consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas - constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.

Aguilar Villanueva (2006, p. 51) citando Joan Subirats (1989) e Hogwood e Gunn (1984) encontra um bom resumo de diversos significados do termo política. Podendo este referir-se à:

> Um campo de atividade governamental (saúde, educação, política comercial), um propósito a ser concretizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação desejada (política de restauração de centros históricos, anti-tabagismo, segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento de parques nacionais, alfabetização de adultos), normativa ou padrões que existem para um problema específico (política ecológica, energética, urbana), o conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem para um setor (política de produtividade agrícola, de exportação, de combate à pobreza extrema). Ou, a política como produto e resultado de uma atividade governamental, a ação concreta do governo (a política habitacional conseguiu construir determinado número de casas e apartamentos, a política de emprego criou postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição da criminalidade urbana, aumento da conclusão dos matriculados no ensino fundamental, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se fundamenta uma iniciativa governamental (política energética, política de tributação progressiva da renda, política de ajuste fiscal e estabilização econômica). (tradução nossa)[1]

Sobre a execução de políticas públicas, Souza (2006, p. 24) apresenta uma dicotomia a partir da contraposição de dois argumentos distintos: o de Peters (1986) para quem política pública seria “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação” e Dye (1984) para quem política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, de forma que a ausência de ação, como decisão, também é considerada política pública.

---

[1] Un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el governo en un campo de cuestiones (política de productivid agrícola, de exportación, de luta contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir um número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estúdios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa uma iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingressos regresiva, política de ajuste y estabilización).

Allison e Zelikow (1999) descreveram como governos não são blocos monolíticos, mas arenas de conflito e disputas. De forma que a definição de Laswell (1936) *apud* Souza (2006) de que decisões e análises sobre política pública implicam responder: quem ganha o quê? por quê? e que diferença isso faz? segue sendo preponderante no estudo das políticas públicas.

Saviani (1987) sugere uma dicotomia bastante interessante para análise do objeto de estudo escolhido, que é a Zona Franca de Manaus enquanto política pública, uma vez que a denominação "política pública" sugere a existência de "políticas privadas". Dentre as políticas públicas, existem as políticas sociais, que em geral se contrapõem às políticas econômicas, o que pode levar à inferência do caráter antissocial das políticas econômicas e que as políticas sociais podem compensar algumas políticas econômicas ou partes destas.

Dado que existem processos decisórios que formulam políticas públicas, bem como instituições que executam as mesmas, Viana (1996) relata que a produção científica acerca das políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas "fazedoras" de política; dos atores participantes dos processos de 'fazer' políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam nesses processos. Assim, "o conceito de política pública é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética *etc*. de seu formulador" (Chrispiano, 2016, p. 17).

Hogwood e Gunn (1984) *apud* Saravia (2006) esclarecem que existem diversas formas de estudar uma política, as quais dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Apresentam-se abaixo sete perspectivas de análise:

a. Estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;
b. Estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto;
c. Estudos de produtos de uma política, as quais tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas;
d. Estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos;

e. Informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;
f. Análise de processo, na qual se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;
g. Análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

O conjunto de definições de políticas públicas até aqui descritos, nos possibilitou classificar a Zona Franca de Manaus como uma política federal de desenvolvimento regional, executada por meio da aplicação de incentivos fiscais. Na seção seguinte, oferecemos uma breve descrição desta política pública.

3. O OBJETO DE ESTUDO: A ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus é uma política federal de desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental, fundamentada na concessão de incentivos fiscais para atrir o capital produtivo para a região. O modelo foi criado com o intuito de nivelar o desenvolvimento econômico e social da Amazônia com as demais regiões do Brasil. Nesse sentido, a política passou a conceder uma série de incentivos para atrair novos negócios naquele território e promover projetos de infraestrutura, com destaque para a consolidação do Polo Industrial de Manus (PIM).

A partir de meados da década de 1990, o Polo Industrial de Manaus se configura como a principal vertente de atuação do modelo, que também abarca o setor de serviços, mais especificamente o comércio, e a produção agropecuária. O polo industrial abrange indústrias de diversos ramos, sendo o eletroeletrônico, químico, automotivo (duas rodas) e metalúrgico os principais. Para uma melhor definição e entendimento da trajetória da ZFM, é interessante compreender brevemente seu histórico institucional.

Quadro 1 – Fases Históricas da ZFM

Períodos	**1951-1967**	**1967-1975**	**1975-1991**	**1991 até os dias atuais**
Denominação	Embrionária	Afirmação	Consolidação	Desenvolvimentista
Característica	Existente apenas no papel	Início das operações	Elevado nível de Comércio	Parque Industrial Verticalizado
Marcos Regulatórios	Projeto de lei N. 1.310/1951	Decreto-lei N. 288/1967	Decreto-Lei N.1.435/1975	Lei N. 8.387/1991

	Lei n. 3.173/1957	Decreto n. 61.244/1967		

Fonte: Bispo (2009), adaptado pelos autores.

Bispo (2009) entende que houve uma fase embrionária da política, entre 1951 e 1967, a partir da Lei Nº 3.173 de 06/06/1957, quando foram plantados na burocracia dos governos central e locais, os conceitos fundamentais de como operaria a ZFM. Neste período embrionário, o discurso das lideranças empresariais e políticas locais e nacionais favoráveis ao modelo desenvolveram os argumentos de defesa em torno da dinamização da economia, da geração de empregos e da modernização (Bispo, 2009), aos quais se somaram posteriormente outros como defesa e integração nacional, diminuição das desigualdades regionais e proteção ao meio-ambiente.

Os incentivos estabelecidos na fase embrionária mostraram-se insuficientes para reativar a atividade econômica local. No entanto, formou a crença de que este modelo econômico poderia ser o início de novas oportunidades para a região. A real institucionalização da ZFM ocorreu a partir da publicação do Decreto-Lei N° 288 de 28/02/1967, que alterou as disposições anteriores. Esta lei foi regulamentada logo em seguida pelo Decreto N° 61.244 de 28/08/1967, que criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, estabelecendo as atribuições da autarquia, do superintendente e do Conselho Técnico da Autarquia.

A SUFRAMA formou com o Banco da Amazônia – BASA – e a Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM – um tripé institucional, promovendo incentivos fiscais para a faixa de fronteira da Amazônia Ocidental. Na oportunidade, o município de Manaus instituiu, em 17/03/1967, o Decreto Municipal N° 25, que isentava empresas e profissionais autônomos do imposto sobre serviços de qualquer natureza, atual ISS, e com a mesma agilidade, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas aprovou a Lei N° 569 de 07/04/1967, concedendo créditos fiscais.

Iniciava-se a rede de exceções fiscais do município de Manaus, Estado do Amazonas e Governo Federal via SUDAM e SUFRAMA. Esse complexo emaranhado de normas, regras e procedimentos contábeis e burocráticos formam a política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental, ou seja, a ZFM.

Na fase de consolidação, as atividades comerciais da ZFM aumentaram em virtude da excepcionalidade do enclave para a importação de bens de consumo, livres do

pagamento do Imposto sobre Produtos Importados (IPI). Naquele momento, no restante do país, diversos desses bens tinham sua entrada dificultada e até proibida, devido a política de reserva do mercado interno às empresas que produzissem no território nacional. Assim, o centro comercial de Manaus transformou-se num importante centro de compras para todo o país. Este cenário incrementou também diversas empresas de serviços, especialmente aquelas ligadas ao turismo e hotelaria.

A alteração da conjuntura política e econômica do país, juntamente com o processo de liberalização acelerada da economia brasileira, nos anos 1990, formaram as características da fase atual, a quarta fase, iniciada em 1991, perdurando até os dias atuais.

A alteração da conjuntura política com a redemocratização do país, que permitiu aos parlamentares exercerem maior influência nas políticas do Governo Federal, inclusive nas de Desenvolvimento Regional, e as mudanças na economia do país, como a liberalização da economia brasileira e sua inserção acelerada nos processos de reestruturação produtiva do capitalismo global dos anos 1990, exigiram alterações na forma de gestão dos incentivos fiscais. A principal mudança veio com a Lei N° 8.387 de 30/12/1991, que definiu o Processo Produtivo Básico – PPB como "o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto" (Mendonça, 2013, p. 45).

Ainda segundo o autor, desde então, o PPB tem sido utilizado pelo Governo Federal como a principal contrapartida das empresas interessadas em produzir bens na região e que pleiteiam à concessão de incentivos fiscais promovidos pela legislação da ZFM e pela legislação de incentivo à indústria de bens de informática, telecomunicações e automação (Lei de Informática).

Nesta fase, o comércio de produtos importados perde seu protagonismo na ZFM, já que os preços de venda no varejo agora já não se diferenciam tanto do praticado no restante do país. Nesse contexto, o Polo Industrial de Manaus se fortalece através do processo de vertificalização, pela consolidação de alguns segmentos e pelo investimento em novas tecnologias de alguns setores como o eletroeletrônico, duas rodas, químico, entre outros. É nessa fase que o PIM passa a ser a principal vertente de atuação da ZFM.

Ao longo de sua existência, muitas alterações foram realizadas na legislação e na estrutura do modelo, a fim de adaptá-lo às transformações sociais, políticas e econômicas. Na trajetória da política também houve momentos de conflitos, de questionamentos quanto aos resultados do modelo (Miranda, 2013) e, também, de tentativas de reduzir os incentivos fiscais das indústrias que atuam na região. Essas tentativas de mudanças dos

incentivos se acentuaram entre os anos de 2018 e 2022. Em meio à insegurança jurídica, em 2021, as indústrias do Polo registraram faturamento de R$ 148,3 bilhões, um recorde na história do modelo (Suframa, 2022).

A literatura aqui apresentada nos possibilita perceber que embora seja recorrente vermos pesquisadores, profissionais e imprensa se referindo à Zona Franca de Manaus como "modelo econômico" ou "projeto de desenvolvimento regional" entre outras denominações parecidas, a Zona Franca de Manaus é uma política pública da União para a Amazônia Ocidental com efeitos mais concentrados em Manaus. Tal política pública é executada pela oferta e controle de incentivos fiscais, a partir de uma complexa rede de exceções fiscais e controles do município de Manaus, Estado do Amazonas e Governo Federal via SUDAM e SUFRAMA. É esse emaranhado de normas, regras e procedimentos contábeis e burocráticos que formam a política de incentivos fiscais para a Amazônia Ocidental, ou seja, a ZFM.

Entendemos também que o contexto nacional no qual as decisões acerca da política da ZFM foram e são tomadas tem como fundamento sonhos de progresso e de desenvolvimento e que a implementação desta política pública exige decisões públicas de jurisdições subnacionais, nacionais e supranacionais. Desta forma, ao olharmos a ZFM enquanto política pública, mantivemos em mente que os estudos sobre esta política precisam de um esforço para compreender quem participa em maior ou menor proporção dos ganhos dela, bem como das eventuais externalidades negativas.

4. METODOLOGIA

No passo inicial da pesquisa, antes de se iniciar as buscas nos bancos de dados, a classificação desenvolvida por Mendonça (2013) foi adaptada no intuito de agrupar toda a produção técnica e científica relacionadas à ZFM, totalizando cinco linhas temáticas, apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2: Descrição das linhas temáticas das produções técnicas e científicas relacionadas à Zona Franca de Manaus para formação de agrupamentos.

Grupo 1	Publicações sobre a Amazônia que tangenciam a ZFM.
Grupo 2	Publicações sobre a origem, trajetória, formulação e reformulação da ZFM; funcionamento e resultados da ZFM ou SUFRAMA; Processos decisórios, disputas políticas e participação de grupos de interesse na política de incentivos fiscais da ZFM.
Grupo 3	Publicações sobre a competitividade do PIM ou seus subsetores ou ligados ao comércio internacional.

Grupo 4	Publicações com foco na reestruturação produtiva ou nas condições de trabalho do PIM, incluindo questões de gênero e migração.
Grupo 5	Publicações relacionando o Modelo ZFM às questões ambientais.

Os textos foram tipificados a partir da legitimação científica e social aos quais foram submetidos para publicação. Os cinco tipos são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3: Tipificação de produções técnicas e científicas sobre a Zona Franca de Manaus, segundo legitimação científica e social.

Tipo A	Artigos publicados em periódicos ou eventos científicos e acadêmicos, que provavelmente foram submetidos a revisão por pares.
Tipo B	Teses e dissertações; livros resultados de tese ou dissertação; livros que passaram por uma análise de qualidade rígida quanto aos métodos, por exemplo a revisão de *referees*.
Tipo C	Materiais escritos por acadêmicos ou pesquisadores, mas publicados sem serem submetidos a uma análise rigorosa da metodologia, uma vez que não foram submetidos a avaliação por pares. Este tipo em geral é composto por livros, capítulos de livros e textos em periódicos não científicos.
Tipo D	Materiais escritos ou elaborados por empresas, agências e órgãos oficiais. Podem ser relatórios, livros, diagnósticos, textos para discussão, *etc*.
Tipo E	Materiais de autores que estão fora da academia e, portanto, livres para escrever sem as imposições do rigor científico.

A pesquisa, portanto, conta com o recorte temático, ZFM, bem como temporal, com foco nas publicações ocorridas de 2013 em diante, para a qual utilizou-se o método ProKnow-C (Knowledge Development Process-Constructivist), desenvolvido por pesquisadores do LabMCDA (Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (Afonso, Souza, Ensslin, Ensslin, 2011).

O método ProKnow-C é composto por quatro etapas: seleção do portfólio bibliográfico, análise bibliométrica, análise sistêmica e elaboração de perguntas de pesquisa para as pesquisas derivantes desta (Afonso, Souza, Ensslin, Enssslin, 2011). Neste caso, por não fazer parte dos objetivos de nossa pesquisa, foram executadas apenas as três primeiras etapas, conforme delineamento apresentado nas subseções 4.1 e 4.2 a seguir.

4.2 BASES DE DADOS E PALAVRAS-CHAVE

Este estudo foi realizado por meio de busca eletrônica para o levantamento das publicações sobre a Zona Franca de Manaus. As buscas se concentraram em quatro

bancos de dados selecionados em função da adequação à área de pesquisa e ao tema. As bases utilizadas foram: Spell, Scielo, Scopus e Web of Science.

Para as buscas nos bancos de dados, utilizaramos os descritores: “Manaus Free Trade Zone”, “Manaus Industrial Pole”, “Zona Franca de Manaus”, “Polo Industrial de Manaus”. Utilizoumos os seguintes comandos para o campo “topic” ou título:

a) “50anaus” AND “free” AND “trade” AND “zone”;
b) “50anaus” AND “industrial” AND “pole”;
c) “zona” AND “franca” AND “50anaus”;
d) “polo” AND “industrial” AND “50anaus”.

Foram realizadas duas buscas a partir dos títulos das publicações em cada base de dados nos meses de outubro e novembro de 2022. Embora o escopo da pesquisa seja o período 2013-2022, já que o foco deste trabalho é atualizar os estudos de Mendonça (2013), as buscas foram realizadas sem limitação de data, permitindo a chance encontrar textos anteriores a 2013 que não foram contabilizados no estudo de Mendonça. Foram identificados três textos nessa condição (dois de 2012 e um de 2006). Os resultados correspondentes ao número de artigos científicos encontrados nas bases de dados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Artigos científicos encontrados nas bases de dados de pesquisa.

Keywords	**Scopus**	**Web of Science**	**ScIELO**	**SPELL**	**Total**
50anaus AND free AND trade AND zone	4	9	1	1	15
50anaus AND industrial AND pole	3	8	2	3	16
polo AND industrial AND manaus	3	1	4	9	17
zona AND franca AND manaus	2	1	3	2	8
Totais	12	19	10	15	56

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

4.3 PROCESSO DE FILTRAGEM

As bases selecionadas abrigam periódicos em comum, desta forma, o primeiro passo na etapa de filtragem foi a identificação e exclusão dos artigos repetidos, artigos já contidos em Mendonça (2013) e textos não disponibilizados gratuitamente pelos bancos de dados. Após esse passo, restaram 29 artigos, apresentados no Quadro 4, organizados dos mais atuais para os mais antigos.

A tarefa seguinte foi a leitura dos títulos e resumos dos textos para verificar se estavam alinhados ao tema ZFM enquanto política pública. Nenhum artigo foi descartado, pois todos se enquadraram em alguma das cinco linhas temáticas estabelecidas por Mendonça (2013). Na sequência, os textos foram lidos e classificados.

Quadro 4 – Portfólio bibliográfico

Nº	Autores	Título	Ano	Periódico
1	Oliveira; Andrade; Santos; Amaral; Cintra.	Evaluation Of Maintenance Management Of A Thermoplastic Industry Using A Maintenance Maturity Model: A Case In Manaus Industrial Pole	2022	Proceedings on Engineering Sciences
2	Moraes; Pereira.	Estresse ocupacional: estudo com gestoras do Polo Industrial de Manaus	2021	Reuna
3	Sobrinho; Martins; Gomes; Cabral; Santos; Souza.	Solid waste management in Manaus Industrial Pole, Amazon, Brazil	2020	Revista Metropolitana de Sustentabilidade
4	Teixeira.	Labor standards and social conditions in free trade zones: the case of the Manaus Free Trade Zone	2020	Economics
5	Brito; Maciel.	The wild factories: transformations of work in the Industrial Pole of the Manaus Free Trade Zone	2019	Novos Cadernos NAEA
6	Oliveira; Batista; Reis; Veroneze; Maciel.	Application of FMEA for improvement in the manufacturing process of mobile phones in a factory of the Industrial Pole of Manaus	2019	International Journal For Quality Research
7	Vanderley.	Environmental awareness in the implementation of an environmental management system: a case study in a company from the Manaus Industrial Pole	2019	Sistemas & Gestão
8	Castilho; Menendez; Sztulman.	Poverty changes in Manaus: Legacy of a Brazilian free trade zone?	2019	Review of Development Economics

9	Silva; Alves; Figueiredo.	Lean Production in small and medium sized companies from the Free Economic Zone of Manaus: a reality or just fiction?	2019	Gestão & Produção
10	Melo; Costa; Santos; Moreira.	Indications of incentive to income shifting by transfer price in Manaus Free Trade Zone companies	2018	Revista Ambiente Contábil
11	Cury; Saraiva.	Produção de lentes orgânicas no Pólo Industrial de Manaus	2018	Gestão & Produção
12	Aloise; Silva; Macke.	Direcionadores de Ecoinovação e seus Impactos: Estudo de Caso na Zona Franca de Manaus	2018	Revista de Administração IMED
13	Aloise; Macke.	Eco-innovations in developing countries: The case of Manaus Free Trade Zone (Brazil)	2017	Journal of Cleaner Production
14	Possebom	Free Trade Zone of Manaus: An Impact Evaluation using the Synthetic Control Method	2017	Revista Brasileira de Economia
15	Bekerman; Dulcich.	Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego	2017	Economia e Sociedade
16	Ham; Costa; Soares.	Valuation segundo Damodaran e a vantagem competitiva das empresas da Zona Franca de Manaus de acordo com Buffett	2017	Gestão, Finanças e Contabilidade
17	Dutra; Souza Júnior; Moraes.	O mecanismo de autorregulação enquanto estratégia de marketing verde e práticas socioambientais: estudo de caso de uma indústria de motocicletas do Polo Industrial de Manaus – PIM	2016	Marketing & Tourism Review
18	Guazzelli; Cunha.	Multi-criteria optimization for the location problem of distribution centers of a company with production plant in the Industrial Pole of Manaus	2015	Gestão & Produção
19	Pessali; Shima.	Política industrial e desenvolvimento regional: convergência entre a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Plano Brasil Maior e o Polo Industrial de Manaus.	2015	Revista Brasileira de Inovação
20	Puga Ferreira; Botelho.	O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus.	2014	Estudos Avançados
21	Costa; Ramos; Portela.	A influência das organizações do Terceiro Setor na Responsabilidade Social e Ambiental das empresas do Polo Industrial de Manaus	2014	Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa
22	Souza; Pinheiro; Vieira; Lima; Martines-Filho.	Análise do desempenho econômico do Pólo Industrial de Manaus (AM) usando modelagem vetorial autoregressiva (VAR).	2013	Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.

23	Souza Júnior; Goulart; Moraes.	Gestão do Tempo em Projetos: Um Estudo de Caso em uma Empresa do Polo Industrial de Manaus.	2013	Revista de Gestão e Projetos.
24	Araújo; Maduro; Zogahib; Lima; Silva.	Indicadores de desempenho em operações, logística e cadeia de suprimentos numa multinacional do Polo Industrial de Manaus.	2013	Gestão e Sociedade.
25	Dantas; Higuchi.	Abordagem dos profissionais de saúde frente ao programa de prevenção de perda auditiva no Polo Industrial de Manaus	2013	Revista CEFAC
26	Souza Júnior; Cerquinho; Nogueira; Melo.	Aspectos da dominação masculina no assédio moral ao profissional homossexual no Polo Industrial de Manaus	2013	Revista Pensamento & Realidade
27	Brianezi; Sorrentino	A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: o caso da Zona Franca de Manaus.	2012	Ambiente & Sociedade
28	Souza Júnior; Moraes	As práticas de microcrédito produtivo em uma empresa de reciclagem de papel do Polo Industrial de Manaus	2012	Gestão & Sociedade
29	Lima; Pereira.	A responsabilidade social nas empresas do segmento eletroeletrônico do Polo Industrial de Manaus	2006	Contexto

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Como as buscas foram realizadas nos quatro bancos de dados supracitados, teses, dissertações, trabalhos publicados em anais de eventos ou elaborados por instituições públicas e privadas como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e a Fundação Getulio Vargas (FGV) não apareceram nos resultados das buscas. Para alcançar tais materiais, as buscas deveriam ser feitas nos sites institucionais de cada uma das instituições.

Assim, mesmo reconhecendo o valor científico e acadêmico desses estudos, por conta do delineamento metodológico, optou-se por excluir da metodologia a busca ativa em eventos, bancos de teses e dissertações e sites institucionais.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dentre os 29 artigos indexados nas bases de dados consultadas, nenhum se enquadra no Grupo 1 - publicações sobre a Amazônia que tangenciam a ZFM. O Quadro 5 elenca cinco artigos enquadrados no Grupo 2, destinado a "publicações sobre a origem, trajetória, formulação e reformulação da ZFM; funcionamento e resultados do Modelo

ZFM ou SUFRAMA; Processos decisórios, disputas políticas e participação de grupos de interesse na política de incentivos fiscais da ZFM".

Dentre os principais achados dos textos do Grupo 2, Teixeira (2020), que utilizou dados estatísticos públicos para aplicar em dois modelos econométricos, concluiu que o PIM foi um importante dispositivo para alcançar algum desenvolvimento, povoar a região e protegê-la de ameaças externas. O autor complementa que, como reflexo das rígidas fiscalizações realizadas pela SUFRAMA, há na ZFM a garantia da aplicação das normas trabalhistas, sendo o Polo Industrial de Manaus a principal força geradora de empregos na região, ofertando os melhores salários. O texto conclui que o modelo refletiu no crescimento econômico da capital amazonense, confirmando um efeito social positivo em Manaus.

No entanto, os modelos econométricos de Teixeira (2020) captaram a persistência de duas desigualdades: (i) o alto desempenho do Amazonas em comparação aos outros estados da região e (ii) o fato de que os resultados positivos do PIM não conseguirem compensar as desigualdades regionais e o atraso socioeconômico dos municípios do interior do estado, ainda que as cidades da Região Metropolitana de Manaus apresentem desempenhos econômicos melhores, com pouca ou nenhuma relação com as atividades desenvolvidas no PIM. Portanto, o estudo rejeita a hipótese sobre a existência de transbordamentos positivos significativos de Manaus para seus arredores.

Quadro 5: Textos do Grupo 2 - Publicações sobre a origem, trajetória, formulação e reformulação da ZFM; funcionamento e resultados do Modelo ZFM ou SUFRAMA; Processos decisórios, disputas políticas e participação de grupos de interesse na política de incentivos fiscais da ZFM

Nº	Autores	Título	Ano	Periódico
1	Teixeira	Labor standards and social conditions in free trade zones: the case of the Manaus Free Trade Zone	2020	Economics
2	Castilho; Menendez; Sztulman	Poverty changes in Manaus: Legacy of a Brazilian free trade zone?	2019	Review of Development Economics
3	Possebom	Free Trade Zone of Manaus: An Impact Evaluation using the Synthetic Control Method	2017	Revista Brasileira de Economia
4	Bekerman; Dulcich	Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego	2017	Economia e Sociedade

5	Pessali; Shima	Política industrial e desenvolvimento regional: convergência entre a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Plano Brasil Maior e o Polo Industrial de Manaus.	2015	Revista Brasileira de Inovação

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Castilho, Menendez e Sztulman (2019) realizaram um estudo a partir de dois métodos estatísticos de microdecomposição para identificar e quantificar fatores relevantes que explicam as mudanças na pobreza no período entre 2000 e 2010 em Manaus e no restante do estado do Amazonas. Os autores concluem que a década de 2000 foi um período de melhorias nos indicadores de pobreza (e desigualdade) no Brasil e no Amazonas, sendo o crescimento da renda o fator mais importante. O papel da redistribuição, embora muito semelhante em importância ao componente de crescimento da renda no Brasil, aparece de forma incipiente nos estudos e análises dos efeitos do modelo ZFM em Manaus e no restante do estado.

Pessali e Shima (2015) avaliaram a existência de coesão entre as políticas industriais da União estabelecidas na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), entre 2007 e 2010, e o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011, com a política de desenvolvimento regional dirigida ao Polo Industrial de Manaus. Um tema relevante, já que a ZFM é uma política de desenvolvimento regional, cuja principal vertente é o PIM, e que ambas são impactadas pelas políticas da União, que são renovadas periodicamente.

A pesquisa de Possebom (2017) conclui que a ZFM teve impactos positivos e significantes sobre o PIB real e sobre a Produção Total de Serviços per capita, mas teve efeitos negativos e significantes sobre a Produção Total Agrícola per capita, o que sugere que a política de subsídios da ZFM alcança o crescimento econômico regional ao custo de má alocação dos recursos entre os setores econômicos.

São raras as pesquisas de política comparada envolvendo a ZFM. Bakerman e Dulcich (2017) apresentam um estudo comparativo entre a Zona Franca de Manaus e a Área Aduaneira Especial da Terra do Fogo na Argentina.

No Grupo 3, destinado a publicações sobre a competitividade do PIM ou seus subsetores ou ligados ao comércio internacional, foram enquadrados 17 dos artigos. O conjunto de artigos incluídos do Grupo 3 está descrito no Quadro 6.

Quadro 6: Textos do Grupo 3 – Publicações sobre a competitividade do PIM ou seus subsetores ou ligados ao comércio nacional

Nº	Autores	Título	Ano	Periódico
1	Oliveira; Andrade; Santos; Amaral; Cintra	Evaluation Of Maintenance Management Of A Thermoplastic Industry Using A Maintenance Maturity Model: A Case In Manaus Industrial Pole	2022	Proceedings on Engineering Sciences
2	Moraes; Pereira	Estresse ocupacional: estudo com gestoras do Polo Industrial de Manaus	2021	Reuna
3	Sobrinho; Martins; Gomes; Cabral; Santos; Souza	Solid waste management in Manaus Industrial Pole, Amazon, Brazil	2020	Revista Metropolitana de Sustentabilidade
4	Oliveira; Batista; Reis; Veroneze; Maciel	Application of FMEA for improvement in the manufacturing process of mobile phones in a factory of the Industrial Pole of Manaus	2019	International Journal for Quality Research
5	Vanderley	Environmental awareness in the implementation of an environmental management system: a case study in a company from the Manaus Industrial Pole	2019	Sistemas & Gestão
6	Silva; Alves; Figueiredo	Lean Production in small and medium sized companies from the Free Economic Zone of Manaus: a reality or just fiction?	2019	Gestão & Produção
7	Melo; Costa; Santos; Moreira	Indications of incentive to income shifting by transfer price in Manaus Free Trade Zone companies	2018	Revista Ambiente Contabil
8	Cury; Saraiva	Produção de lentes orgânicas no Polo Industrial de Manaus	2018	Gestão & Produção
9	Ham; Costa; Soares	Valuation segundo Damodaran e a vantagem competitiva das empresas da Zona Franca de Manaus de acordo com Buffett	2017	Gestão, Finanças e Contabilidade
10	Guazzelli; Cunha	Multi-criteria optimization for the location problem of distribution centers of a company with production plant in the Industrial Pole of Manaus	2015	Gestão & Produção
11	Dantas; Higuchi	Abordagem dos profissionais de saúde frente ao programa de prevenção de perda auditiva no Polo Industrial de Manaus	2013	Revista CEFAC
12	Souza Júnior; Cerquinho; Nogueira; Melo	Aspectos da dominação masculina no assédio moral ao profissional homossexual no Polo Industrial de Manaus	2013	Revista Pensamento & Realidade

13	Araújo; Maduro; Zogahib; Lima; Silva	Indicadores de desempenho em operações, logística e cadeia de suprimentos numa multinacional do Polo Industrial de Manaus.	2013	Gestão e Sociedade
14	Souza; Pinheiro; Vieira; Lima; Martines-Filho	Análise do desempenho econômico do Pólo Industrial de Manaus (AM) usando modelagem vetorial autoregressiva (VAR).	2013	Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional
15	Souza Júnior; Goulart; Moraes	Gestão do Tempo em Projetos: Um Estudo de Caso em uma Empresa do Polo Industrial de Manaus.	2013	Revista de Gestão e Projetos
16	Souza Júnior; Moraes	As práticas de microcrédito produtivo em uma empresa de reciclagem de papel do Polo Industrial de Manaus	2012	Gestão & Sociedade
17	Lima; Pereira	A responsabilidade social nas empresas do segmento eletroeletrônico do Polo Industrial de Manaus	2006	Contexto

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

É natural que este seja um agrupamento grande de produção técnica, acadêmica e científica, já que o PIM é composto por cerca de 530 indústrias incentivadas de diferentes portes que fabricam uma grande variedade de produtos. A SUFRAMA (2022) divide as industrias do polo em 26 subsetores, conforme Quadro 7:

Quadro 7: Subsetores do Polo Industrial de Manaus

Eletroeletrônico	Papel e papelão	Mineral não metálico
Bens de informática	Couros e similares	Mobiliário
Relojoeiro	Químico	Beneficiamento de borracha
Duas Rodas	Materiais de limpeza e velas	Ótico
Termoplástico	Vestuário e calçados	Brinquedos
Bebidas	Produtos alimentícios	Isqueiro, canetas e barbeadores descartáveis
Metalúrgico	Editorial e Gráfico	Naval
Mecânico	Têxtil	Diversos
Madeireiro		

Fonte: SUFRAMA (2022, p.28), adaptado pelos autores.

O Grupo 3 engloba estudos sobre indústrias de produtos termoplásticos (Oliveira, Andrade, dos Santos, Amaral e Cintra, 2022; Araújo, Maduro, Zogahib, Lima e Silva, 2013); telefones celulares (Oliveira, Reis, Veronese e Maciel, 2019); lentes orgânicas (Cury e Saraiva, 2018); eletroeletrônicos (Lima e Pereira, 2006) e eletroeletrônicos de consumo e automação industrial (Souza Júnior, Goulart e Moraes, 2013) e papel e celulose (Souza Júnior e Moraes, 2012). Já Silva, Alves e Figueiredo (2019) focaram sua pesquisa nas empresas de porte médio e pequeno.

Há também dois artigos que tratam da gestão ambiental das operações produtivas das unidades fabris. O texto de Sobrinho, Martins, Gomes, Cabral, Santos e Souza (2020) é voltado para gestão dos resíduos sólidos e o de Vanderley (2019) aborda a

conscientização dos funcionários para a implementação de um programa de gestão ambiental.

Dois textos discutem a saúde dos trabalhadores das empresas do PIM: Moraes e Pereira (2021) debatem a saúde ocupacional de mulheres gestoras no polo industrial e Dantas e Higuchi (2013) analisam os problemas de perda auditiva entre os trabalhadores das empresas incentivadas.

Três artigos analisam o modelo sob a ótica das finanças. Melo, Costa Santos e Moreira (2018) investigaram práticas de movimentações financeiras intrafirma para maior usufruto dos benefícios fiscais. Ham, Costa e Soares (2017) analisaram o desempenho para a geração de valor de duas empresas do Polo Industrial de Manaus, uma do subsetor de Duas Rodas e outra do subsetor Eletroeletrônico, por meio das demonstrações contábeis das empresas para estimar o valor destas. E numa perespetiva agregada da política de desenvolvimento regional, Souza, Pinheiro, Vieira, Lima e Martines-Filho (2013) examinaram os determinantes do desempenho econômico do PIM como um todo.

Ainda no Grupo 3, há um estudo sobre assédio sexual na ZFM (Souza Júnior, Cerquinho, Nogueira e Melo, 2013) e uma pesquisa sobre uma decisão comum às empresas do Polo acerca da localização e alocação de recursos para centros de distribuição e do modal utilizado para seus abastecimentos (Guazzelli, Cunha, 2015).

No que tange ao Grupo 4, foram agrupados dois textos com foco na reestruturação produtiva ou nas condições de trabalho do PIM. Puga Ferreira e Botelho (2014) contrastaram as características do emprego e trabalho no polo industrial com as atividades econômicas da região, tradicionalmente baseadas no extrativismo vegetal e mineral. Já Brito e Maciel (2019) abordam as transformações do trabalho ocorridas na ZFM e realizam uma recuperação histórica das características do trabalho no PIM desde o início dos anos 1970 até a primeira década do século XX. Embora relativamente recente, o artigo não aborda questões da indústria 4.0.

Nesta pesquisa, as buscas nos bancos de dados não retornaram nenhum texto relacionado àchamada Quarta Revolução Industrial ou Indústria 4.0. Por tratar-se de um tema referente às inovações e modernizações produtivas advindas das áreas de engenharia de produção, automação e tecnologia da informação, que estão integrando horizontalmente diferentes etapas de processos de fabricação (Kagermann, Wahlster, Helbig, 2013), por meio, por exemplo de inteligência artificial (IA), robótica, neurotecnologias, biotecnologias, realidade virtual e aumentada e tecnologias energéticas

(Schwab, Davis, 2018) e por existir no Polo Industrial de Manaus mais de 530 empresas com projetos produtivos ativos, muitas das quais do setor eletroeletrônico entre outros de alta tecnologia (SUFRAMA, 2024), era esperado pelos pesquisadores que surgissem publicações sobre o tema, o que não ocorreu.

Quadro 8: Textos do Grupo 4 – Publicações com foco na reestruturação produtiva ou nas condições de trabalho do PIM, incluindo questões de gênero e migração.

Nº	**Autores**	**Título**	**Ano**	**Periódico**
1	Brito; Maciel	The wild factories: transformations of work in the Industrial Pole of the Manaus Free Trade Zone	2019	Novos Cadernos NAEA
2	Puga Ferreira; Botelho	O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus.	2014	Estudos Avançados

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Por fim, no Grupo 5, relativo às publicações que relacionam a ZFM às questões ambientais, foram incluídos cinco artigos. A pesquisa de Aloise, Silva e Macke (2018) aborda a ecoinovação em países em desenvolvimento, tomando como caso a ZFM. Os resultados demonstram que apesar da vocação da região para as questões ambientais, as iniciativas de ecoinovações na ZFM ainda são escassas. As empresas são dependentes de suas matrizes, havendo pouca preocupação com questões locais e baixo investimento em ecoinovações. Em conclusão, o estudo aponta alguns direcionadores de ecoinovação em países em desenvolvimento, especialmente em zonas de livre comércio.

Aloise e Macke (2017) buscaram identificar os direcionadores de ecoinovações nas indústrias do PIM. O *survey* junto às empresas do PIM permitiu a identificação, quantificando e analisando os impactos dos direcionadores regionais de ecoinovação. Os autores entendem que a biodiversidade amazônica é o principal fator potencial que pode direcionar ecoinovações, através do desenvolvimento de novos produtos por meio de biotecnologias, biofármacos, biocosméticos e fitoterápicos. Outros direcionadores identificados estão relacionados às mudanças na legislação local, recursos para Pesquisa e Desenvolvimento, cursos inovadores, desenvolvimento de processos reversos, certificação ambiental, competitividade, criatividade e continuidade dos negócios. Por fim, a pesquisa proporcionou *insights* para a proposição de estudos futuros relacionados a direcionadores de ecoinovações, tanto no campo teórico quanto no seu avanço no ambiente de empresas e modelos como a ZFM.

Embora a pesquisa de Dutra, Souza Júnior e Moraes (2016) tenha como objeto de pesquisa uma indústria do subsetor de Duas Rodas do PIM, o estudo foi enquadrado no Grupo 5 por ter avaliado se aquela empresa desenvolvia uma gestão socioambiental e se realizava práticas de responsabilidade socioambiental.

Costa, Ramos e Portela (2014) investigaram a influência das Organizações do Terceiro Setor (OTS) no comportamento social e ambiental das empresas instaladas no PIM. Os resultados revelam que a convivência entre as OTS e as empresas do polo industrial varia entre extremamente amigável e conflituosa. No entanto, os autores constataram a existência de ampla influência das OTS nas empresas – com destaque para as certificadoras – e prospectam que essa influência se intensificará ainda mais nos próximos anos.

O discurso de que a ZFM contribui para a preservação da floresta foi avaliado por Brianezi e Sorrentino (2012), que concluíram que o processo de inclusão das questões ambientais na estratégia de legitimação da SUFRAMA e das indústrias incentivadas de Manaus acompanhou a tendência do campo ambiental ao sustentar-se em um ideário de sustentabilidade com foco na gestão e na eficiência econômica. No caso da ZFM, segundo os autores, o fortalecimento do discurso de modernização ecológica normalizou uma visão tecnocrática, amparada em índices estaduais de desmatamento, ao passo que excluí questões relacionas à baixa qualidade de vida da maior parte da população de Manaus, além do fato de que as empresas do PIM, controladas de fora da região, não agregam valor à biodiversidade local.

Quadro 9: Artigos incluídos no Grupo 5 - Publicações relacionando o Modelo ZFM às questões ambientais.

Nº	Autores	Título	Ano	Periódico
1	Aloise; Silva; Macke	Direcionadores de Ecoinovação e seus Impactos: Estudo de Caso na Zona Franca de Manaus	2018	Revista de Administração IMED
2	Aloise; Macke	Eco-innovations in developing countries: The case of Manaus Free Trade Zone (Brazil)	2017	Journal of Cleaner Production
3	Dutra; Souza Júnior; Moraes	O mecanismo de autorregulação enquanto estratégia de marketing verde e práticas socioambientais: estudo de caso de uma indústria de motocicletas do Polo Industrial de Manaus – PIM	2016	Marketing & Tourism Review

4	Costa; Ramos; Portela	A influência das organizações do Terceiro Setor na Responsabilidade Social e Ambiental das empresas do Polo Industrial de Manaus	2014	Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa
5	Brianezi; Sorrentino	A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: o caso da Zona Franca de Manaus.	2012	Ambiente & Sociedade

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

A pesquisa coordenada por Holland (2019), intitulada "Zona Franca de Manaus: Impactos, efetividade e oportunidades" e publicada pela Escola de Economia de São Paulo da FGV, tem subsidiado o debate político de defesa do modelo ZFM em diversos campos, seja no Congresso Nacional ou junto à imprensa nacional ou especializada em negócios. O estudo foi patrocinado por alguns *stakeholders* com grandes interesses no modelo ZFM, como a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas - FIEAM, o Centro das Indústrias do Estado do Amazonas - CIEAM, a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos - ELETROS, a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motociletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares - ABRACICLO, o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado do Amazonas - SINAEES, entre outros.

O estudo é um material de referência amplamente conhecido pelos pesquisadores e especialistas que estudam o modelo e, por isso, apesar de não aparecer em nenhuma busca nos bancos de dados consultados, optou-se por inclui-lo no Quadro 11 dentre os textos do Tipo C, que abriga materiais escritos por acadêmicos ou pessoas ligadas a academia, mas que foram publicados sem terem sido submetidos a uma análise rigorosa da metodologia, uma vez que não foram submetidos a nenhum tipo de banca, avaliação por pares, *blind review* ou outros métodos similares.

Outro material relevante que não apareceu nas buscas desta pesquisa é o "Zona Franca do Brasil 2017-2018: Fomento à Cadeia Produtiva Nacional e Gerando Empregos em Todos os Estados do Brasil". Desenvolvido pela SUFRAMA, o documento não possui ficha catalográfica e não está disponível no site da instituição. O arquivo foi disponibilizado por técnicos da autarquia, por meio digital, a participantes de um encontro entre técnicos, pesquisadores, representantes das classes produtivas e parlamentares eleitos para o Congresso Nacional nas eleições de 2018. O Encontro ocorreu na sede da FIEAM, em Manaus, no início de 2019.

O material elaborado pela SUFRAMA detalha como o órgão obteve um dado bastante divulgado por seus técnicos na defesa do Modelo, mas que não tem sua fonte citada, que é a informação de que cada emprego direto da ZFM gera quatro outros empregos indiretos. Cálculo feito a partir de dados industriais setoriais do BNDES sobre empregos diretos e indiretos. Trata-se, portanto, de material suscetível a escrutínio metodológico, mas cujas informações são largamente utilizadas. Inclusive, ao tomar conhecimento do material, o CIEAM incluiu esses dados no documento "Indicadores Industriais ZFM", disponibilizado em seu site.

Entende-se que há uma relevância política deste documento, comprovada pela publicação do seu conteúdo por uma das entidades representativa das classes produtoras. Assim, o referido documento foi incluído no Grupo 2, mas como Tipo D, que abriga materiais escritos ou elaborados por empresas, agências e órgãos oficiais. Estes podem ser relatórios, livros, diagnósticos, textos para discussão *etc*.

Após a apresentação da forma como os textos identificados no levantamento foram agrupados e tipificados, apresentamos a seguir o acervo atualizado e catalogado de estudos sobre a ZFM.

Quadro 10 – Grupo 1: Publicações sobre a Amazônia que tangenciam a ZFM (atualização)

Tipo	Publicação	Quantidade
A	Soares (2010); Pinto (2009); Reis (2009); Becker (2005); Lira (2005); Silva, M. C. (1997a, 1997b); Bunker (1984)	8
B	Soares (2010); Cruz (2009); Stella (2009); Silva, M. C. (1997b); Puga Ferreira (1994); Carvalho, M. J. C. (1987) Atualização: Cezar (2014); Silva, R. L. (2014)	8 (2)
C	Loureiro (2009); Benchimol, S. (1977, 1999, 2001); Santos (1999); Oliveira, A. E (1998); Pandolfo (1994); Cardoso; Müller (1978); Mahar (1978)	9
D	Secretária de Acompanhamento de Estudos Institucionais - SAE (2009); Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2006); Corrêa (2004); Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais - SAE (2004)	4
E	Souza, M. (2010); Malveira (2009); Batista, (2007); Lourenção (2006); Marques (2006) Atualização: Lopes, A. M. R. (2013)	6 (1)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Quadro 11 – Grupo 2: Publicações sobre a origem, trajetória, formulação e reformulação da ZFM; Funcionamento e resultados do Modelo ZFM ou SUFRAMA; Processos decisórios, disputas políticas e participação de grupos de interesse político de incentivos fiscais da ZFM

Tipo	Publicação	Quantidade
A	Seráfico, J.; Oliveira, J. L. C.; Souza, R. L. B (2012); Almeida (2011); Seráfico, M. (2005); Nascimento (2004); Nunes (1990); Pinto, E. R. F. (1987, 1992) Atualização: Pessali; Shima (2015); Possebom (2017); Bekerman; Dulcich (2017); Castilho; Menendez; Sztulman (2019); Teixeira (2020)	12 (5)
B	Moraes (2011); OLIVEIRA, J. L. C. (2011); Bispo (2009); Carvalho (2009); Mendonça (2005); Pereira, D. (2005); Nascimento (2002); Araújo, N. Y. B. (1985); Mello (1983); Nicácio (1982); Benchimol, J. (1980) Atualização: Bacovis (2013); Mendonça (2013)	12 (2)
C	Arce, B; Seráfico, J (2012); Leite (2005); Lins (2004); Benchimol, S. (1995, 1996, 1997); Garcia (1997) Atualização: Mendonça, M. (2014); Holland, M. Et. al (2019)	9(2)
D	Sarmento (1995); Pereira, E. A.; Romano (1992); Associação das Zonas Francas Latino Amercianas e do Caribe (AZOLCA), (1990); Anciães (1979); Tupiassu (1979) Atualização: SUFRAMA (2013, 2016, 2017, 2022)	9(4)
E	Bonfim; Botelho, L. (2009); Cruz, M. (2008); Botelho, A. J. (2006); Grosso (2005); Corrêa (2002); Antonaccio, (1995) Atualização: Igrejas (2017); Lopes, A. M. R.; Périco, W. L. B. (2017)	8(2)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Quadro 12 – Grupo 3: Publicações sobre a competitividade do PIM ou seus subsetores ou ligados ao comércio internacional

Tipo	Publicação	Quantidade
A	Silva, V. E.; Carmo, Y. A; Moreira, N. A. Mendonca. M. B. (2012); Silva, C. R. S. (2012); Festa; Assumpção (2010); Silva, R. R. (2010); Barros, H. M.; Claro, D. P.; Chaddad, F. R. (2009); Cruz, A. P. A.; Dacol; Rebelo (2008); Souza, W. A. R.; Vale, D. V.; Pinheiro, R. C. F. (2007); Machado; Ferreti; Oliveira, A.; Souza. M. L. (2006); Sá (2004); Wang (1995) Atualização: Araújo, P. C. D.; Maduro; Zogahib; Lima, O. P.; Silva, L. C. J. (2013); Guazzelli, C. S.; Cunha, C. B. (2015); Souza Júnior; Goulart; Moraes, A. F. (2013); Souza, W. A. R.; Pinheiro, R. C. F.; Vieira, R. P.; Lima, M. S.; Martines-filho, J. G. (2013);	27 (17)

	Oliveira; Andrade; Santos; Amaral; Cintra (2022); Moraes; Pereira (2021); Sobrinho; Martins; Gomes; Cabral; Santos; Souza (2020); Oliveira; Batista; Reis; Veroneze; Maciel (2019); Vandeley (2019); Silva; Alves; Figueiredo (2019); Melo; Costa; Santos; Moreira (2018); Cury; Saraiva (2018); Ham; Costa; Soares (2017); Dantas; Higuchi (2013); Souza Júnior; Cerquilho; Nogueira; Melo (2013); Souza Júnior; Moares (2012); Lima; Pereira (2006)	
B	Lopes (2012); Nascimento, E. V. (2011); Almeida (2008); Maruoka (2007); Araújo Filho (2005) Atualização: Carvalho, S. C. (2013); Fonseca (2013); Jesus, (2014); Medeiros (2013); Cavalcante (2017)	10(5)
C	Ariffin; Figueiredo (2003)	1
D	Melo, P. R. S.; Rosa, S. E. S. (1997); World Trade Organization (1996); Lyra (1995) Atualização: Thorstensen; Ferraz; Nogueira (2016); World Trade Organization (2013, 2017a, 2017b); Gereffi; Sturgeon (2013)	8 (5)
E	Bandeira (1988)	1

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Quadro 13 – Grupo 4: Publicações com foco na reestruturação produtiva ou nas condições de trabalho do PIM, incluindo questões de gênero e migração

Tipo	Publicação	Quantidade
A	Moraes, R. D. (2012); Valle; Andrade, A. S.; Maciel, C. F. (2012); Silva, H. H. C (2010); Andrade, A. O.; Siqueira, A. M. O. (2007); Valle (2004, 2007); Silva, M. P. M. (2004); Scherer (2004); Torres (2004); Silva, M. P. M. (2000); Pace (1994); Dunn (1992); Harris (1992); Roberts (1992); Motta (1989, 1990) Atualização: Brito; Maciel (2019); Brito; Maciel (2016); Puga Ferreira, S. M.; Botelho, L. (2014)	19 (3)
B	Lima, V. S. (2009); Andrade, A. O, (2007); Oliveira, S. S. B. (2000); Salazar (1992) Atualização: Ribeiro (2015)	5 (1)
C	Despres (1991); Barbosa (2007)	2
D	-	
E	-	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Quadro 14 – Grupo 5: Publicações relacionando o Modelo ZFM às questões ambientais

Tipo	Publicação	Quantidade
A	Rivas; Mota; Machado (2008, 2009)	6(5)

	Atualização: Brianezi; Sorrentino (2012); Aloise; Silva; Macke (2018); Aloise; Macke (2017); Costa; Ramos; Portela (2014); Dutra, J. M.; Souza Júnior, A. A.; Moraes, A. F. M. (2016)	
B	Castello Branco (2009); Diniz (2008) Atualização: Barros (2014); Brianezi (2013); Silva, L. B. (2014)	5(2)
C	-	
D	-	
E	-	

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Os quadros 10, 11, 12 e 13 sintetizam os resultados desta pesquisa, que agrupou por temas e tipificou por forma de legitimação científica e social as publicações sobre a Zona Franca de Manaus. Sobre estes resultados na seção seguinte apresentaremos nossas considerações finais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo atualizar a revisão bibliográfica sobre a ZFM elaborada por Mendonça (2013), incorporando materiais publicados entre 2013 e 2022 e buscando textos anteriores a 2013 não citados na pesquisa de Mendonça. No presente estudo, foram encontrados 29 artigos nos quatro bancos de dados utilizados e, após leitura, os textos foram agrupados em cinco linhas temáticas sobre a ZFM adaptadas de Mendonça (2013).

Nenhum dos 29 textos se enquadrou no Grupo 1 “publicações sobre a Amazônia que tangenciam a ZFM”. Seis textos foram alocados no Grupo 2, que discutem a origem, a trajetória, a formulação e a reformulação da ZFM; o funcionamento e resultados do modelo; os processos decisórios, as disputas políticas e a participação de grupos de interesse na política de incentivos fiscais da ZFM.

Dentre os textos do Grupo 2, os estudos de Teixeira (2020), Castilho, Menendez e Sztulman (2019) e de Possebom (2017) avaliam os resultados do modelo e seu reflexo na diminuição da desigualdade. Para Teixeira (2020), o Polo Industrial de Manaus é um poderoso dispositivo para alcançar algum desenvolvimento econômico e social na região, principalmente na capital do Amazonas, uma vez que o transbordamento do desenvolvimento para os municípios do interior ainda é bastante limitado. Para Castilho, Menendez e Sztulman (2019), o crescimento da renda foi o fator mais importante para a

melhoria dos indicadores de pobreza no Amazonas. Por fim, mesmo reconhecendo o papel da ZFM na melhoria dos indicadores econômicos da região, Possebom (2017) salienta que a política teve efeitos mais significativos na indústria e serviços, e efeitos negativos no setor agrícola, sugerindo uma má alocação dos recursos entre os setores econômicos.

A pesquisa identificou uma disseminação de estudos cujo objeto são os subsetores do PIM ou as unidades produtivas. Esses estudos, alocados no Grupo 3, indicam uma maior interação e colaboração entre pesquisadores, universidades e as indústrias do Polo. Essa aproximação, além de exercer efeitos positivos na produtividade acadêmica, também abastece as organizações de dados e informações essenciais para minimizar problemas e/ou melhorar seus resultados e performance. Ademais, as empresas que possuem departamentos próprios de pesquisa e desenvolvimento parecem mais dispostas a se aproximar das universidades.

Ainda no Grupo 3, dois textos trazem o recorte de gênero em suas discussões. Souza Júnior, Cerquinho, Nogueira e Melo (2013) estudaram casos de assédio sexual na ZFM e Moraes e Pereira (2021) debateram a saúde ocupacional de mulheres gestoras no PIM. Importante ressaltar que em tempos recentes, as discussões sobre o tema têm crescido continuamente na academia. A tendência é que, nos próximos anos, também haja um enfoque maior de pesquisa sobre esse tema no âmbito da ZFM.

Já no Grupo 4 foram alocados dois textos. O primeiro comparou as características dos empregos do Polo com as atividades econômicas que utilizam das vocações naturais da região, tradicionalmente baseadas no extrativismo vegetal e mineral (Puga Ferreira e Botelho, 2014); e o segundo analisou as transformações do trabalho e realizou uma recuperação histórica das características do trabalho no PIM (Brito e Maciel, 2019).

Não foram encontrados textos que analisam a ZFM sob a ótica da Indústria 4.0. Dada a relevância desse fenômeno na modernização dos processos produtivos, observamos um campo de oportunidades de pesquisas.

As buscas nos bancos de dados também não retornaram artigos sobre como o sistema tributário, o federalismo fiscal ou como as diferentes propostas de reforma tributária impactariam a ZFM.

Por último, cinco artigos foram agrupados no Grupo 5, todos eles relacionam a ZFM a questões ambientais, sendo que dois se destacam. Aloise, Silva e Macke (2018) abordam como os investimentos e as iniciativas de ecoinovações nas indústrias da ZFM ainda são tímidos. Já Aloise e Macke (2017) entendem que o investimento da bioindústria

na região, explorando a vocação natural da região amazônica é um grande potencial para o modelo.

Os estudos do Grupo 5 indicam a necessidade de um avanço nas discussões que relacionam a ZFM à sustentabilidade, ao desenvolvimento sustentável e à preservação do meio ambiente. A própria criação do PIM trouxe impactos ambientais negativos para a cidade de Manaus como, por exemplo, a expansão demográfica e o crescimento urbano desordenado sem o devido planejamento governamental. Variáveis que resultaram na degradação da área urbana. Ademais, os principais vetores do desmatamento da Amazônia como a expansão da fronteira agrícola, criação de gado, extração de madeira e garimpo ilegal continuam ocorrendo intensamente no estado, independente do Polo Industrial de Manaus, que concentra suas atividades na capital amazonense.

O material aqui organizado e a análise realizada podem ensejar novos projetos de pesquisa sobre a temática, sobretudo a partir das lacunas aqui apontadas e dos temas que, embora sejam relevantes, ainda são incipientes na literatura da área e podem ser perscrutados por novos métodos. Ademais, os resultados aqui apresentados fornecem diversas possibilidades de estudos sobre a Zona Franca de Manaus e podem auxiliar os pesquisadores que estudam políticas de desenvolvimento regional por meio dos incentivos fiscais. O fenômeno social ZFM é um objeto de estudo em constante transformação na sua forma de implementação e que envolve inúmeros conflitos de interesses. Avançar e aprofundar no conhecimento sobre a ZFM enquanto política pública de desenvolvimento regional baseada em incentivos fiscais se faz necessário para aperfeiçoar esta e outras políticas do gênero.

Como principal limitação metodológica, optou-se por não realizar busca ativa em bancos de teses e dissertações, em anais de ventos e em documentos institucionais. Todos esses materiais são produções relevantes que apresentam informações e análises de pontos de vistas diversos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, M. H. F.; SOUZA, J. V.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Como construir conhecimento sobre o tema de pesquisa? Aplicação do processo Proknow-C na busca de literatura sobre avaliação do desenvolvimento sustentável. Environmental and Social Management Journal, v. 5, n. 2, art. 4, p. 47-62, 2011.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudio Introductório. *In:* SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, p. 43-65, 2006.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2 ed. 1999.

ALMEIDA, L. M. **Inovações tecnológicas e interações industriais:** um estudo do desenvolvimento local a partir da cadeia intermediária da Nokia no PIM. 2008. 139p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

ALMEIDA, R. N. A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 33. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. ***Anais...*** Rio de Janeiro: ANPAD. 2011.

ALOISE, P. G.; MACKE, J. Eco-innovations in developing countries: The case of Manaus Free Trade Zone (Brazil). **Journal of Cleaner Production**, v. 168, p. 30-38, 2017.

ALOISE, P. G.; SILVA, D. F.; MACKE, J. Direcionadores de Ecoinovação e seus Impactos: Estudo de Caso na Zona Franca de Manaus. Revista de Administração IMED, v. 8, n. 2, p. 166-182, 2018.

ANCIÃES, A. W. D. F. (Coord.). et al. **Avaliação da Zona Franca de Manaus: Subsídios para a Formulação de uma Política Tecnológica**. Brasília: CNPQ, 1979.

ANDRADE, A. O.; SIQUEIRA, A. M. D. O. O perfil do analista da indústria eletroeletrônica da Zona Franca de Manaus: características e transformações**. Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 7, n. 2, p. 113-130, jul- dez. 2007.

ANDRADE, A. O. **O perfil do trabalhador da indústria de eletro- eletrônicos da Zona Franca de Manaus: características e transformações.** 2007. 145p. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade e Cultura) - Programa de Pós-graduação em Sociedade e Cultura da Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2007.

ANTONACCIO, G. **Zona Franca de Manaus***:* um romance polêmico entre Amazonas e São Paulo. Manaus: Imprensa Oficial do Amazonas, 1995.

ARAÚJO FILHO, G. de. **Cooperação entre empresas no Polo Industrial de Manaus**. 2005. 196 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

ARAÚJO, P. C. D.; MADURO, M. R.; ZOGAHIB, A. L.; LIMA, O. P.; SILVA, L. C. J. Indicadores de desempenho em operações, logística e cadeia de suprimentos numa multinacional do Polo Industrial de Manaus. **Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 7, n. 18, p. 326-342, 2013.

ARAÚJO; N. Y. B. de. **O Milagre dos manauaras:** Zona Franca de Manaus (uma análise do processo de industrialização implantado em Manaus e da universidade como formadora da mão-de-obra especializada). 1985. 377p. Dissertação (Mestrado em Educação), Rio de Janeiro: FGV, 1985.

ARCE, B.; SERÁFICO, J. (Orgs). **A nova conjuntura nacional, regional e internacional: desafios para o modelo Zona Franca de Manaus**. Manaus: Associação PanAmazônia. 2012.

ARIFFIN, N.; FIGUEIREDO, P. N. **Internacionalização de competências tecnológicas:** Implicações para estratégias governamentais e empresariais de inovação e competitividade da indústria eletrônica no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ASSOCIAÇÃO DAS ZONAS FRANCAS LATINO AMERCIANAS E DO CARIBE - AZOLCA. **Estudio Comparativo de las Zonas Francas de Latinoamérica y el Caribe.** Associação das Zonas Francas Latino Amercianas e do Caribe. [S.l.: s.n.], 1990. 130 p.

BACOVIS, A. C. A. **O processo produtivo básico da Zona Franca de Manaus como estratégia governamental competitiva: um estudo baseado na teoria das cinco forças de porter**. 2013. 132 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Manaus: UFAM, 2013.

BANDEIRA, J. M. **A Tecnologia da Zona Franca de Manaus**. Manaus: Fucapi, 1988.

BARBOSA, I. **Chão de Fábrica**: ser mulher operária no Pólo Industrial de Manaus. Manaus: Valer, 2007.

BARROS, H. M.; CLARO, D. P; CHADDAD, F. R. Políticas para a inovação no Brasil: efeitos sobre os setores de energia elétrica e de bens de informática. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1459-1486, 2009.

BARROS, M. V. A. de. **Pegada ecológica:** um estudo aproximativo para aplicabilidade nas indústrias do Pólo Industrial de Manaus (PIM). 2014. 82 p. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Faculdade de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014.

BATISTA, D. **O complexo da Amazônia:** Análise do processo de desenvolvimento. 2 ed. Manaus: Valer e INPA, 2007.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, abr. 2005.

BEKERMAN, M.; DULCICH, F. Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego. **Economia e Sociedade**, v. 26, p. 751-791, 2017.

BENCHIMOL, J. **The free trade zone of Manaus:** an assessment of its economic effects. 1980. 142 p. Dissertação (Master of Business Administration) - Graduate School of Business Adminsitration, University of California, Berkeley, EUA. 1980.

BENCHIMOL, S. **Amazônia 95:** paraíso do fisco e celeiro de divisas. Manaus: [s.n.], 1996. 142 p.

BENCHIMOL, S. **Amazônia 96:** fisco e contribuintes. Manaus: Ed. da Universidade do Amazonas, 1997. 193 p.

BENCHIMOL, S. **Amazônia fiscal 1994**: bonança e desafios. Manaus: Ed. da Universidade do Amazonas, 1995. 192 p.

BENCHIMOL, S. **Amazônia:** Formação Social e Cultural. Manaus: Valer- Editora da Universidade do Amazonas, 1999.

BENCHIMOL, S. **Amazônia:** Um Pouco-Antes e Além-Depois. Manaus: Umberto Calderaro. 1977.

BENCHIMOL, S. **Zênite ecológico e Nadir econômico-social:** Análise e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. 1. ed. Manaus: Valer, 2001.

BISPO, J. S. **Criação e Distribuicão de Riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 234 p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BONFIM, R.; BOTELHO, L. **Zona Franca de Manaus**: Condicionantes do futuro. Manaus: Valer, 2009.

BOTELHO, A. J. **Redesenhando o projeto Zona Franca de Manaus**. Manaus: Valer. 2006.

BRIANEZI, T.; SORRENTINO, M. A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: o caso da Zona Franca de Manaus. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, p. 51-71, 2012.

BRIANEZI, T. **O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus:** do progresso à modernização ecológica**.** 157 p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Interunidades em Ciência Ambiental, Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2013.

BRITO, C. F. M.; MACIEL, J. M. B. M. Como se organiza o trabalho nas fábricas chinesas do Pólo Industrial da Zona Franca de Manaus. In: Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciência, 40. **Anais…** Caxambu: ANPOCS, 2016.

BUNKER, S. G. Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980. **American Journal of Sociology.** Illinois, v. 89, n. 5, p. 1017–1064, mar. 1984

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. **Amazônia:** expansão do capitalismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CARVALHO, M. B. S. A. **O empresário local e a Zona Franca de Manaus:** reprodução social e globalização econômica. 169 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARVALHO, M. J. C. **Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia:** 1975-1985. 330 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA. Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

CARVALHO, S. C. **Índice da competitividade logística do PIM - modal aéreo.** 114 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2013.

CASTELLO BRANCO, R. C. **Pólo Industrial Ecológico de Manaus:** uma proposta para o alcance da sustentabilidade. 216 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração, Programa de Pós-graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: PUC-SP, 2009.

CASTILHO, M, MENÉNDEZ, M, SZTULMAN, A. Poverty changes in Manaus: Legacy of a Brazilian free trade zone? Review of Development Economics. v. 23:102–130. 2019.

CAVALCANTE, M. C. V. Pesquisa e desenvolvimento como ferramenta das políticas públicas nacionais de ciência e tecnologia: um estudo de caso da eficiência da Lei de Informática na Zona Franca de Manaus por meio da análise envoltória de dados**.** 134 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Manaus: UFAM. 2017.

CERQUILHO, K. G.; NOGUEIRA, R. J. C. C.; MELO, D. R. A.; SOUZA JÚNIOR, A. A. Aspectos da dominação masculina no assédio moral ao profissional homossexual no polo industrial de manaus. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 1, p. 83-102, 2013.

CEZAR, L. A. S. **E o futuro se dissolvia no mormaço amazônico:** paralisia econômica e solidão cultural na Manaus de Relato de um certo oriente. 2014, 109 p. Dissertação

(Mestrado) - Instituto de Letras, Programa de Pós-Graduação em Letras, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

CHRISPIANO, Álvaro**. Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2016.

CORRÊA, R. R. Basa: seis décadas de mudança institucional. In: DIAS, A. M. (Org.). **Amazônia Terra & Civilização:** uma trajetória de 60 anos. 2. ed. Belém: Banco da Amazônia, v. 2, p. 553-613, 2004.

CORRÊA, S. **Zona Franca de Manaus:** História, mitos e realidade. Manaus: Gráfica Vitória-Régia**,** 2002.

COSTA, M.; RAMOS, A.; PORTELA, S. A influência das organizações do Terceiro Setor na Responsabilidade Social e Ambiental das empresas do Polo Industrial de Manaus. **Rev. Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 14-27, mar. 2014.

CRUZ, A. P. A.; DACOL, S.; REBELO, L. Gestão estratégica e gestão financeira em uma empresa do Pólo industrial de Manaus: análise da articulação entre o sistema financeiro corporativo e a administração do negócio. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 28. **Anais...** Rio de Janeiro: ENEGEP, 2008.

CRUZ, G. A. S. **O pólo Manaus e o desequilíbrio intra-regional na Amazônia ocidental:** o caso de Roraima. 2009, 84 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

CRUZ, M. O Tratamento do PIS e da COFINS na Zona Franca de Manaus**.** In: MARTINS, I. G. S.; RAMOS FILHO, C. A. M.; PEIXOTO, M. M. (Coords.). **Tributação na Zona Franca de Manaus** (Comeroração aos 40 anos da ZFM). São Paulo: APET/ MP Editora. 2008.

CURY, P. H. A. S, José. Produção de lentes orgânicas no Pólo Industrial de Manaus. **Gestão & Produção** [online]. v. 25, n. 4, pp. 901-915. 2018.

DANTAS, A. N. M.; HIGUCHI, M. I. G. Abordagem dos profissionais de saúde frente ao Programa de Prevenção de Perda Auditiva no Pólo Industrial de Manaus. **Revista CEFAC** [online]. v. 15, n. 6, pp. 1418-1426. 2013.

DESPRES, A. **Manaus:** Social Life and Work in Brazil´s Free Trade Zone. Albany: University of New York. 1991.

DINIZ, M. J. T. **A dinâmica das inovações nas empresas do Pólo Industrial de Manaus:** um novo momento relacionado aos constrangimentos ambientais a partir do ano 2000**.** 283 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Programa de

Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Belém, 2008.

DUNN, L. L. Reviewed Work(s): Manaus: Social Life and Work in Brazil´s Free Trade Zone. **Social and Economic Studies.** vol. 41, n. 1, p. 247–250, 1992.

DUTRA, J. M.; SOUZA JÚNIOR, A. A. de; MORAES, A. F. M. O mecanismo de autorregulação enquanto estratégia de marketing verde e práticas socioambientais: estudo de caso de uma indústria de motocicletas do Polo Industrial de Manaus – PIM. **Marketing & Tourism Review**, [S.l.], v. 1, n. 1, out. 2016.

ESTADO DO AMAZONAS. **Lei n.º 6.019 de 02 de agosto de 2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023. 2022.

ESTADO DO AMAZONAS. **Lei n.º 6.328, de 28 de julho de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024. 2023.

FESTA, E.; ASSUMPÇÃO, M. R. P. A contribuição do TMS (Transportation Management System) no desempenho do fluxo logístico na rota São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. São Carlos. **Anais...** São Paulo: ENEGEP, 2010.

FONSECA, V. P. **Índice de avaliação da competitividade logística para o transporte rodofluvial do pólo industrial de Manaus.** 143 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2013.

GARCIA, E. **Modelo de desenvolvimento**. Zona Franca de Manaus**:** História, conquistas e desafios. 2 ed. Manaus: Norma, 1997.

GEREFFI, G.; STURGEON, T. Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies. In: ELMS, D. K.; LOW, P. (Eds.). **Global value chains in a changing world.** Switzerland, Genebra: WTO and FGI. vol. cap.14, p. 329-355. 2013.

GROSSO, F. S. B. O modelo Zona Franca de Manaus e o desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: FÓRUM NACIONAL, 17. **Estudos e Pesquisas**, nº114. Rio de Janeiro: INAE, 2005.

GUAZZELLI, C. S.; CUNHA, C. B. da. Multi-criteria optimization for the location problem of distribution centers of a company with production plant in the Industrial Pole of Manaus. **Gestão & Produção**. São Carlos, v. 22, n. 3, p. 480-494, set. 2015.

HAM, E. A.; COSTA, A. R. R.; SOARES, L. A. C. F. Valuation Segundo Damodaran e a Vantagem Competitiva das Empresas da Zona Franca de Manaus de Acordo com Buffett. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 7, n. 3, p. 159-176, 2017.

HARRIS, N. Reviewed Work(s): Manaus: Social Life and Work in Brazil´s Free Trade Zone. **Journal of Latin American Studies**, Albany, NY: State University of New York Press. vol. 24. n. 3, p. 719-720, 1992.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de Desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB. p. 23-39. 2010.

HOLLAND, Márcio (coord). **Zona Franca de Manaus:** impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: EESP/FGV. 2018.

IGREJAS, G. **A crise na economia brasileira e no Polo Industrial de Manaus.** Manaus: Reggo. 2017.

KAGERMANN, H.; WAHLSTER, W; HELBIG, J. Recommendations for implementing

the strategic initiative Industrie 4.0. Acatech, National Academy of Science and Engineering. 2023. Disponível em https://www.din.de/resource/blob/76902/e8cac883f42bf28536e7e8165993f1fd/recommendations-for-implementing-industry-4-0-data.pdf. Acesso em 02 out 2024.

JESUS, S. R. P. **Análise de competitividade dos custos logísticos do modal aéreo:** estudo no setor produtor de relógios do PIM. 109 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Faculdade de Estudos Sociais, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014.

LEITE, V. S. V. **Zona Franca de Manaus "aqui" e "lá". Um mesmo projeto sob as visões dos jornais A Crítica e O Estado de São Paulo.** 89 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Jornalismo Econômico) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC- SP, 2005.

LIMA, M. S.; PEREIRA, N. S. A responsabilidade social nas empresas do segmento eletroeletrônico do pólo industrial de Manaus. Contexto - **Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS**, v. 6, n. 10, p. 1-22, 2006.

LIMA, V. S. **Produzidas no Pólo Industrial de Manaus – experiências de mulheres trabalhadoras.** 206 p. Dissertação (Mestrado em psicologia, clínica e cultura). Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

LINS, R. A. C. Amazônia Ocidental: A presença do Banco Amazônia no projeto brasileiro Zona Franca de Manaus. In: MENDES, A. D. (Org.). **Amazônia, Terra & Civilização:** Uma trajetória de 60 anos. 2 ed. Belém: Banco da Amazônia. v. 2, p. 525-550, 2004.

LIRA, R. B. de; SILVA, M. M. da; PINTO, R. S. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no Século XXI. **Revista Nova Economia Belo Horizonte,** Belo Horizonte, v. 19, n.1, p. 153-184, jan-abr. 2009.

LIRA, S. R. B. de. **Morte e ressurreição da SUDAM:** uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005, 253p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da UFPA, Belém: Universidade Federal do Pará, 2005.

LOPES, A. M. R. **Amazônia:** pioneiros e utopias. Ed, 2013. Manaus: Instituto Census, 303 p. 2013.

LOPES, A. M. R.; PÉRICO, W. L. B. **Amazônia:** nano, bio, tech: acertos, paradoxos e desafios. Ed, 2017. Manaus: Instituto Census, 383p. 2017.

LOPES, V. C. P. **Concentração nas exportações de eletroeletrônicos do Polo Industrial de Manaus:** aspectos quantitativos e percepções institucionais. 94 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdade de Estudos sociais, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2012.

LOUREIRO, V. R. **A Amazônia no Século XXI:** novas formas de desenvolvimento. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LOURENÇÃO, H. J. O Sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM): velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, C. (Org.). **Amazônia e defesa nacional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 119-1742, 2006.

LYRA, F. T.. **Os incentivos à indústria da Zona Franca de Manaus (Relatório Final)** n. 371. Brasilia: IPEA, 1995.

MACHADO, J.A. D. C; FERRETI, J. R; OLIVEIRA, Aristides; SOUZA, M. L et al. A Lei de Informática para a Zona Franca de Manaus (ZFM): Institucionalidade e Alguns Impactos na Amazônia Ocidental**. T & C Amazônia**. ano 4, n. 8, p. 31-41, mar. 2006.

BRITO, C. F. M.; MACIEL, J. M. B. M. Fábricas selvagens: transformações do trabalho no Polo Industrial da Zona Franca de Manaus. **Novos Cadernos NAEA,** [S.l.], v. 22, n. 1, abr. 2019.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazonia:** uma análise das politicas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MALVEIRA, W. **Economia & Horizontes da Amazônia.** Manaus: Valer. 2009.

MARQUES, A. A. Presença militar na Amazônia: a visão do Poder Legislativo. CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, p. 69-96, 2006.

MARUOKA, J. H. C. **A capacitação de pessoas como uma variável estratégica nas indústrias do Pólo Industrial de Manaus: um estudo de caso do SENAI/AM.** 125 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal Amazonas, Amazonas, 2007.

MEDEIROS, R. L. **Análise de alternativas logísticas para o transporte de cabotagem do Amazonas utilizando simulação computacional**. 125 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2013.

MELLO, N. B. **Desenvolvimento Industrial e Desenvolvimento Regional:** O caso da Zona Franca de Manaus. 189 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Programa de pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1983.

MELO, N. B. de; COSTA, A. R. R.; SANTOS, C. M. V. dos; MOREIRA, S. E. Indícios de incentivos ao income shifting por meio de transfer price nas empresas da Zona Franca de Manaus. **Revista Ambiente Contábil -** Universidade Federal do Rio Grande do Norte. v. 10, n. 2, p. 44–67, 2018.

MELO, P.R. D.S; ROSA, S.E.S. **A industria eletronica na Zona Franca de Manaus**. Biblioteca Digital BNDES Setorial. Rio de Janeiro, n.6, set. 1997.

MENDONÇA, M. B. de. **Atividade comercial e desenvolvimento regional:** o comercio varejista como vetor de desenvolvimento na cidade de Manaus. 202 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amazonas, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2005.

MENDONÇA, M. B. de. **O processo de decisão política e a Zona Franca de Manaus.** 2013. 198 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV. São Paulo: - Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MENDONÇA, M. B. de. Zona Franca de Manaus: quanto estamos pagando? **Cadernos de Finanças Públicas,** n. 14, 2014.

MORAES, A. F. M.; PEREIRA, L. Z. Estresse Ocupacional: Estudo com Gestoras do Polo Industrial de Manaus. **Reuna**, v. 26, n. 3, p. 35-53, 2021.

MORAES, J. V.P. de. **Incentivos Fiscais:** critérios de concessão e consequências de seu descontrole**.** 2011, 95 p. Tese (Mestrado em Direito), Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

MOTTA, R. As migrações para Manaus: o empresário na Zona Franca. **Revista Fórum Educacional.** São Paulo: FGV, v. 13, n. 1/2 p. 110-141, fev-maio. 1989.

MOTTA, R. M. C. La Zone Franche de Manaus et le mode parias de la production. **Cahiers du Brésil Contemporain.** Paris: Centre de recherches sur le Brésil colonial et contemporain – CRBC, p. 49-64. 11v. 1990.

NASCIMENTO, E. V. do. **Sistema logístico de recepção e movimentação de cargas aéreas:** o caso do Pólo Indústrial de Manaus (PIM). 78 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2011.

NASCIMENTO, I. R.. SUFRAMA: agência dos agentes. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, ano 4, n. 1, p. 159-186, jan.-jun. 2004.

NASCIMENTO, L. R. C. **Incentivos fiscais ao capital e crescimento econômico na região norte.** 2002, 161 p. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

NICÁCIO, R. M. **O impacto da Zona Franca sobre a qualidade de vida em Manaus**. 1982, 162 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Escola de Administração Fazendária. Brasília: ESAF, 1982.

NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**. Cadernos NAE – nº 6 – Cenários Prospectivos**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2006.

NUNES, B. F. La Zone Franche de Manaus: l'échec regional d'une industrialization réussie. Cahiers du Brésil Contemporain. Paris: Centre de recherches sur le Brésil colonial et contemporain – **CRBC**, vol. 11, p. 49-64, 1990.

OLIVEIRA, A. E. **Amazônia:** Modificações Sociais e Culturais. Série Antroplógica 4. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1998.

OLIVEIRA, J. L. C. **Zona Franca de Manaus:** um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo. 148 p. Dissertação (Dissertação de Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

OLIVEIRA, J. L; SOUZA, R. B. L. Um estudo sobre renúncia tributária e os benefícios gerados pela Zona Franca de Manaus. **Estudos do CEPE**, p. 38-60, 2012.

OLIVEIRA, M., ANDRADE, W., DOS SANTOS, I., AMARAL, M.; CINTRA, G.. Evaluation of maintenance management of a thermoplastic industry using a maintenance maturity model: a case in Manaus Industrial Pole. **Proceedings on Engineering Sciences**, vol. 4, n. 4, p. 543-550. 2022.

OLIVEIRA, M.; BATISTA. S.; REIS, D.; VERONEZE, G.; MACIEL, R. Application of FMEA for improvement in the manufacturing process of mobile phones in a factory of the Industrial Pole of Manaus. **International Journal for Quality Research**, v. 13, n. 4, p. 1021-1036, 2019.

OLIVEIRA, S. S. B. de**. Reestruturação produtiva e qualificação profissional na Zona Franca de Manaus.** Manaus: UFAM, 2000.

PACE, R. Reviewed Work(s): Manaus: Social Life and Work in Brazil´s Free Trade Zone. **American Ethnologist**. vol. 21. n. 4. p.1094-1095, 1994.

PANDOLFO, C. **Amazônia brasileira***:* ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras (Coleção Amazônia). Belém: Cejup, 1994.

PEREIRA, D**. Amazônia insustentável**. Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 1. ed. Manaus: Valer, 2005.

PEREIRA, E. A; ROMANO, R. **O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais**. Brasília. DF: IPEA, 1992.

PESSALI, H. F; SHIMA, W. T. Política industrial e desenvolvimento regional: convergência entre a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Plano Brasil Maior e o Polo Industrial de Manaus. **Revista Brasileira de Inovação**, [S.l.], v. 14, p. 109-132, mar. 2015.

PINTO, E. R. F et al. Como se Produzem as Zonas Francas. In: LIMA, C. A. F.; PINTO, E. R. F. (Org.). **Trabalho e Produção Capitalista:** Série Seminários e Debates n. 13. Belém: Universidade Federal do Pará, p. 19-38. 1987.

PINTO, E. R. F. Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Regional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 6, n. 1-2, p. 127-133, jan./jun. 1992.

POSSEBOM, V. Free trade zone of Manaus: An impact evaluation using the synthetic control method. **Revista Brasileira de Economia**, v. 71, p. 217-231, 2017.

PUGA FERREIRA, S. M. **A dinâmica da Economia Amazonense no período de 1950-1990**. 154 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Programa de pós- graduação em economia, São Paulo: Pontifíce Universidade Católica de São Paulo, 1994.

PUGA FERREIRA, S. M. BOTELHO, L. O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 141-154, ago. 2014.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários 2023**. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa>. Acesso 27 dez 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários 2024**. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-ploa-2024-quadros/view>. Acesso 17 dez 2023.

REIS, D. S. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia Brasileira. **Nova economia,** Belo Horizonte, v.19, n. 1, p. 11-39, abr. 2009.

RIBEIRO, M. S. **A gente veio do interior sem saber muita coisa da capital:** vivências de paraenses interioranos em Manaus (1970-2014). 2015, 136 p. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em História, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2015.

RIVAS, A.; MOTA, J. A; MACHADO, J. A. D. C. (Orgs). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia:** a experiência do Pólo Industrial de Manaus. Curitiba: CRV. Co-editora: I – Piatam, 2009.

RIVAS, A; MOTA, J. A; MACHADO, J. A. D. C. **Impacto virtuoso do Pólo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica:** Discurso ou fato? Manaus: I-PIATAM. 2008.

ROBERTS, B. R. Reviewed Work(s): Manaus: Social Life and Work in Brazil´s Free Trade Zone. By Leo Despres. **American Journal of Sociology**. vol. 97. n. 6. p. 1764-1766, mai. 1992.

SÁ, M. T. V. **A indústria de bens eletrônicos de consumo frente a uma nova rodada de abertura.** 2004. 165 p. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SALAZAR, J. P. **O novo proletariado Industrial de Manaus e as Transformações Sociais Possíveis (Estudo de um Grupo de Operários)**. 435 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1992.

SANTOS, F. dos. **Além da conquista:** Guerras e Rebeliões indígenas na Amazônia Pombalina. Manaus. 1. ed. EDUA. 1999.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. ***Políticas públicas***: Coletânea. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006.

SARMENTO, V. **Incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus:** uma avaliação (Relatório Final). Brasília, DF: IPEA, 1995.

SAVIANI, D. **Educação e políticas especiais**. IN: INEP Políticas públicas e educação. Brasília: INEP. 1987.

SCHERER, E. F. Desemprego, trabalho precário e des-cidanização na Zona Franca de Manaus. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**. Manaus, ano 4, n. 1, p. 125-146, jan-jun. 2004.

SCHWAB, K; DAVIS, N. Aplicando a quarta revolução industrial. São Paulo: Edipro. 2018.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning. 2016.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO DE ESTUDOS INSTITUCIONAIS - SAE. **Ciclo de Estudos sobre a Amazônia**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO DE ESTUDOS INSTITUCIONAIS - SAE. **Um projeto para a Amazônia no século 21:** desafios e contribuições. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.

SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 19, n. 54, p. 99-113, ago. 2005.

SILVA, C. R. S. da**. Os custos de transação no Polo Industrial de Manaus e as organizações de suporte aduaneiro**. 2012. 103 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdade de Estudos Sociais, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2012.

SILVA, F. W. S; ALVES, A. C; FIGUEIREDO, M. C. B. Lean Production in small and medium sized companies from the Free Economic Zone of Manaus: a reality or just fiction?. **Gestão & Produção**, v. 26, 2019.

SILVA, H. H C. Indicidencias do Neoliberalismo no Trabalho dos Assistentes Sociais no Parque Industrial da Zona Franca de Manaus. **Revista de Políticas Públicas,** jun-ago 2010.

SILVA, L. B. **Valoração econômica dos ativos ambientais provenientes da arborização da cidade de Manaus – AM.** 2014. 48 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais e Ambientais) – Faculdade de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais e Ambientais. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014.

SILVA, M. C. Globalização e Amazônia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 11, n.2, p. 128-136, 1997.

SILVA, M. C. **Metamorfoses da Amazônia.** 1997. 309p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1997.

SILVA, M. P. M. Impactos da reestruturação produtiva nas expressões de consciência de classe dos operadores de produção da Zona Franca de Manaus. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos**. Manaus, ano 4, n. 1, p. 99-124, jan-jun. 2004.

SILVA, M. P. M. **Expressões do mundo do trabalho contemporâneo:** um estudo sobre os trabalhadores do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus. 2000. 451 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: PUC-SP, 2000.

SILVA, R. L. **Os mandarins amazonenses:** as representações da intelectualidade local sobre Zona Franca de Manaus e globalização. 2014. 101 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

SILVA, R. R. **O Polo Industrial de Manaus como modelo de desenvolvimento econômico sob o enfoque da lei de Kaldor-Verdoorn**. 2006. 123 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: UFPA, 2006.

SILVA, V. E. D; CARMO, Y. A. D; MOREIRA, N. A; MENDONÇA, M. B. D. A Influência da Legitimidade do Estado para o Fenômeno do Isomorfismo no Subpolo de Duas Rodas do Polo Industrial de Manaus. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO. [S.I]. 2012. Salvador. ***Anais...,*** Salvador: ANPAD, 2012.

SOARES, E. G. R**. O que revelaram os índices de desenvolvimento humano na cidade de Manaus.** 2010. 127 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdade de Estudos Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010, 127p.

SOBRINHO, P.E.A.M.; MARTINS, C.M.; GOMES, S.C.; CABRAL, E.R.; DOS SANTOS, M.A.S.; DE SOUZA, C.C.F. Solid waste management in Manaus Industrial Pole, Amazon, Brazil. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**. v.10. ed.2. p. 212-234. 2021.

SOUZA JÚNIOR, A. A. de; GOULART, K. H.; MORAES, A. F. M. Gestão do Tempo em Projetos: Um Estudo de Caso em uma Empresa do Polo Industrial de Manaus, **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 163-184, ago. 2013. ISSN 2236-0972.

SOUZA JÚNIOR, A. A.; MORAES, A. F. M. As práticas de microcrédito produtivo em uma empresa de reciclagem de papel do Pólo Industrial de Manaus. **Gestão e Sociedade**, v. 6, n. 14, p. 139-158, 2012.

SOUZA, C. **Políticas Públicas:** Uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, Jul/dez. 2006.

SOUZA, M. **A expressão Amazonense:** do Colonialismo ao Neocolonialismo. 3 ed. Manaus: Valer. 2010.

SOUZA, W. A. R.; VALE, D. V.; PINHEIRO, R. C. F. Comparativo do desempenho econômico-financeiro do setor eletroeletrônico do Pólo Industrial de Manaus (PIM) com benchmarks internacionais – estudo de caso. **Gestão & Regionalidade**. v. 23, n. 67, p. 6-16, 2007.

SOUZA, W. A. R; PINHEIRO, R. C. F; VIEIRA, R. P; LIMA, M. S; MARTINES-FILHO, J. G. Análise do desempenho econômico do Pólo Industrial de Manaus (AM) usando modelagem vetorial autoregressiva (VAR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR**. v. 9, n. 2, p. 182-193, mai-ago. 2013.

STELLA, T. H. T. **Integração Econômica da Amazônia**. 2009. 227 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Campinas: Universidade de Campinas, 2009.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA. **Cartilha de Incentivos Ficais:** um guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental – versão 04 – 01 mar. 2016. Manaus: SUFRAMA, 2016.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA. **Marco Regulatório dos Incentivos Ficais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. 3 ed. atualizada até jul. 2013. Manaus: SUFRAMA, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA. **Perfil das empresas com Projetos Aprovados pela SUFRAMA.** atualizado até out. 2017. Manaus: SUFRAMA, 2017a.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2017-2022. 2022**. Disponível em <https://www.gov.br/suframa/pt.br/publicacoes/indicadores/caderno_indicadores_janeiro_setembro_2022__gerado_em_30-11-2022.pdf>. Acesso em 29 dez 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2019-2024. 2024**. Disponível em < https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/IndicaJUL24>. Acesso em 02 out 2024.

TEIXEIRA, L. C. "Labor standards and social conditions in free trade zones: the case of the Manaus free trade zone". **Economics**, vol. 14, no. 1, 2020.

THORSTENSEN, V; FERRAZ, L; NOGUEIRA, T. The Trade Facilitation Agreement and its impacts on the Brazilian transformation industry. In: TEH, R; SMEETS, M; JALLAB, M. S. (Eds.). **Trade Costs and Inclusive Growth:** Case Studies Presented by WTO Chair-holders. Switzerland, Genebra. s.vol. cap. 14, p. 265-289. 2016.

TORRES, I. C. Impactos da restruturação produtiva no Amazonas: níveis de emprego e desemprego na Zona Franca e demais setores**. Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos.** Manaus, ano 4, n. 1, p. 147-158, jan- jun. 2004.

TUPIASSU, A. A. Estruturas e Processos Políticos relacionados com a ZFM. In: ANCIÃES, A. W. D. F (Coord.). et al. **Avaliação da Zona Franca de Manaus:** Subsídios para a Formulação de uma Política Tecnológica. Brasília: CnPq, p.162-211.1979.

VALLE, M. I. D. M; ANDRADE, A. S. D; MACIEL, C. F. **Os trabalhadores da motocicleta: um estudo sobre os colaboradores Honda na Zona Franca de Manaus.** *In:* 36 Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciência. Águas de Lindóia. Papers. São Paulo: ANPOCS, 2012.

VALLE, M. I. M. **Globalização e reestruturação produtiva:** Um estudo sobre a produção offshore em Manaus. Manaus: UFAM, 2007.

VALLE, M. I. M. Inovações tecnológicas e qualificação profissional. **Somanlu – Revista de Estudos Amazônicos.** Manaus, ano 4, n. 1, p. 81-98, jan-jun. 2004.

VANDERLEY, L. B. Conscientização ambiental na implantação de um sistema de gestão ambiental: um estudo de caso em uma empresa do Polo Industrial de Manaus. **Sistemas & Gestão**, v. 14, n. 4, p. 335–347. 2019.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. V. 30. n. 2. 1996.

WANG, V. W. Developing the Information Industry in Taiwan: Entre-preneurial State, Guerrilla Capitalists, and Accommodative Technologists**. Pacific Affairs**, Vancouver, v. 68, n. 4, p. 551–576. 1995.

WORLD TRADE ORGANIZATION**. Brazil – certain measures concerning taxation and charge: reports of the panel. Addendum**. Switzerland, Genebra: WTO, p.107, ago. 2017b.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil – certain measures concerning taxation and charge:** reports of the panel. Switzerland, Genebra: WTO, p.417, ago. 2017a.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review Report by the Secretariat Brazil.** Switzerland, Genebra: WTO, 2013. p.194

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Reviews:** First Press Release, Secretariat and Government Summaries - **Brazil: October 1996.** Switzerland, Genebra: WTO, 1996.

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil: reflexões à guisa de introdução

International migrations within the scope of public social assistance policy in Brazil: reflections by way of introduction

Laura Hêmilly Campos Martins
https://lattes.cnpq.br/1914733850926824
https://orcid.org/0000-0002-7609-4678
Francisco Thiago Cavalcante Garcez
http://lattes.cnpq.br/5220780303947208
https://orcid.org/0000-0003-2530-9453

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e51646

RESUMO

As migrações internacionais ao Brasil estão inscritas no seu processo de formação sócio-histórica desde a chegada dos portugueses e ocupam a agenda pública do país. Nos últimos anos, o governo brasileiro vem concentrando esforços na direção de acolher os migrantes e refugiados em estratégias humanitárias, agregando diversas políticas públicas, incluindo o campo das ofertas socioassistenciais. O objetivo deste artigo é situar a Política Pública de Assistência Social no âmbito do acolhimento ao público em situação de migração e refúgio. Do ponto de vista metodológico, recorreu-se a diversas fontes de pesquisa, tais como relatórios produzidos por agências internacionais e nacionais, aparatos normativos, artigos científicos e dados geridos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Por fim, o artigo conclui realçando que migrantes e refugiados constituem um estrato potencialmente mais vulnerável da população para o qual deve ser lançado um olhar atento no que diz respeito ao acesso à política pública de assistência social, meios de subsistência e serviços essenciais.

Palavras-chave: Migrações Internacionais, Políticas Públicas, Assistência Social, Direitos Humanos.

ABSTRACT

International migrations in Brazil have been inscribed in its process of socio-historical formation since the arrival of the Portuguese and occupy the country's public agenda. In recent years, the Brazilian government has been concentrating efforts to welcome migrants and refugees in humanitarian strategies, adding several public policies, including the field of social assistance offers. The objective of this article is to situate the

Public Policy of Social Assistance in the context of the reception of the public in situations of migration and refuge. From the methodological point of view, several research sources were used, such as reports produced by international and national agencies, normative apparatuses, scientific articles and data managed by the Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Finally, the article concludes by highlighting that migrants and refugees constitute a potentially more vulnerable stratum of the population for which a careful eye must be taken with regard to access to public social assistance policy, means of subsistence and essential services.

Keywords: International Migration, Public Policies, Social Assistance, Human Rights.

1. INTRODUÇÃO

À deriva em mares revoltos, abarrotados em botes, entregues à contrabandistas, confinados nos porões dos navios, aglomerados em fileiras no desembarque, reunidos nos centros de acolhimento, escorregando de todos os mapas. Para não falar no formigueiro de corpos estacionados nos campos de refugiados. A imagem dos milhares de indivíduos desalojados, desenraizados, marcados pela interrupção imediata com seu mundo e expropriados de toda solidez é a evidência encarnada de que a estabilidade é provisória.

O tema da migração ocupa a ordem do dia, sendo contemplado em deliberações e ações de órgãos, agências, programas e fundos de organizações nacionais e internacionais. Na paisagem geopolítica contemporânea, a migração tem causas multidimensionais e não existe lugar no planeta que esteja imune a esse fenômeno. Em uma época de vultuosas tensões migratórias, guerras, disputas por fronteiras e declínio dos direitos humanos, razões de natureza política, étnica, religiosa, ambiental, territorial e econômica ajudam a explicar a intensidade dos fluxos migratórios.

Segundo o Relatório Mundial das Migrações (*World Migration Report 2022*), lançado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), havia 281 milhões de migrantes internacionais, em 2021, o equivalente a 3,6 % da população global. Além disso, cerca de 40,5 milhões de pessoas foram forçadas a fugir em 2020, enquanto em 2019 esse número era de 31,5. Na América do Sul, o Brasil foi o quinto maior destino de venezuelanos ao lado de Colômbia, Peru, Chile e Equador. O documento ainda confere ao Brasil o status de referência por conceder vistos humanitários a migrantes e refugiados.

Ao longo de sua história, o Brasil foi receptor de migrantes. A riqueza cultural e diversidade brasileiras são parte do legado de várias ondas migratórias, de países e continentes diversos. À luz da Constituição Federal de 1988, brasileiros e estrangeiros

residentes no Brasil são, em regra, tratados como iguais. O artigo 4º situa o país em posição de colaborador com o desenvolvimento das outras nações e integrado com a comunidade internacional, assegurando explicitamente a prevalência dos direitos humanos.

O ato de migrar é existencial e político. A rota de ingresso em um novo país, uma nova cultura, com costumes e nuances singulares, reflete um desafio para migrantes e refugiados em qualquer posição do globo. O desafio do outro lugar e do outro ser demanda o reconhecimento e compreensão desses elementos, inclusive para a população que acolhe. Frente à agudização da vulnerabilização daqueles que cruzam fronteiras em busca de proteção e do recomeço de suas vidas, o preconceito, a xenofobia, bem como os processos que atingem visceralmente o acesso às políticas sociais compõem o rol de problemas que precisam ser enfrentados. Trata-se de um emaranhado de desafios, demandas e estratégias de acolhimento, proteção e integração. Eis por que refletir sobre a migração significa também repensar a ação do Estado.

Destarte, a assistência social é uma política pública, não contributiva, que deve atender "quem dela necessitar". É um direito social de prestação positiva pelo Estado, previsto na Constituição Federal de 1988, e compõe o pilar do sistema de Seguridade Social brasileiro, ao lado da previdência social e da saúde. Nesse diapasão, pessoas migrantes em situação de risco social e vulnerabilidade devem ser atendidas nos equipamentos nas instituições que compõem a Política de Assistência Social. Os programas e serviços socioassistenciais são gratuitos e se destinam também ao público migrante e refugiado, independentemente do status migratório.

Em um quadro conjuntural de avanços e retrocessos, a pesquisa, a construção de conhecimento e visibilização dessa temática também têm um papel fulcral na luta para a manutenção dos direitos já assegurados constitucionalmente e para o alcance de novos. Com este artigo, vislumbra-se contribuir para o avanço do debate, com destaque para a promoção, proteção e garantia de direitos humanos da população migrante e refugiada no âmbito da Política Pública de Assistência Social.

Para finalizar esta introdução, resta apresentar a forma como o artigo está organizado. A primeira seção empenha-se em trazer à baila um panorama introdutório acerca da composição do fenômeno migratório no Brasil. A segunda seção disserta sobre o papel do Sistema Único de Assistência Social no atendimento ao público migrante e refugiado. Assim sendo, comparece um retrospecto das diretrizes estruturantes, objetivos e marcos normativos da Política Pública de Assistência Social, lançando-se luz para os

benefícios socioassistenciais de transferência de renda e os desafios mais prementes que se tem no horizonte. Por fim, o artigo segue de reflexões conclusivas.

2. A agenda migratória no Brasil

A migração é um fenômeno constitutivo da formação social e econômica do Brasil. Historicamente, a sociedade brasileira se apoiou numa economia produtora de insumos e mercadorias para o mercado internacional.

No curso histórico da política migratória brasileira, é possível observar o decorrer de três fases: xenofilia europeia (1808 a 1930), xenofobia racista (1930 a 1969) e de segurança nacional (1969-2017), todas amparadas nos marcos legais que fixaram as políticas migratórias brasileiras desde 1808. Nesse ínterim, em nenhuma delas as migrações foram tratadas à luz dos direitos humanos (Costa; Sousa; Barros, 2019).

> É possível observar pelo menos três fases percorridas pelos marcos legais que fixaram políticas migratórias: a) fase da xenofilia europeia, que durou até o início da década de 30 do século XX, caracterizada pelo incentivo estatal à imigração de europeus brancos para o Brasil, seja para a ocupação das grandes áreas com baixa densidade demográfica visando a garantir a posse destes territórios, seja para substituição do braço escravo; b) fase da xenofobia, que no contexto dos efeitos da crise econômica mundial de 1929 e da maciça participação estrangeira no movimento operário, foi caracterizada pela forte restrição à imigração para o Brasil com o estabelecimento da política de quotas à entrada de estrangeiros e sua responsabilização pela "desordem econômica e insegurança social"; e, finalmente, a c) fase de segurança nacional que, embora já fosse tema de preocupação estatal na República Velha1 e no Estado Novo2 , teve seu auge no contexto da Guerra-Fria com o regime militar (1964-1985) e a Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que adotou política migratória altamente restritiva por visualizar o imigrante como uma ameaça à segurança interna e um inimigo em potencial. Apenas a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Nova Lei de Migração, buscou-se mudar o paradigma da segurança nacional para o de direitos humanos, substituindo o estrangeiro pelo imigrante (Costa; Sousa; Barros, 2019, p. 169).

Pois bem, a ordem política mudou e a realidade se impôs. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) alarga o horizonte de realização social pelas vias dos direitos sociais e pelos instrumentos que oportunizam consolidar um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana. O preâmbulo da CF/1988 estabeleceu pontos nevrálgicos na instituição do Estado Democrático de Direito, conferindo uma posição de realce aos direitos e garantias fundamentais:

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (Brasil, 1988)

Do mesmo modo, o artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988, aclarou como um dos seus objetivos fundamentais "[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...]", garantindo, como prevê o artigo 5º, a igualdade aos brasileiros e estrangeiros, sem distinção de qualquer natureza e a punição a qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais.

Entretanto, mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que, entre outros objetivos, encarnava a incumbência de superar os resquícios jurídicos dos anos de chumbo, os processos migratórios que passavam a viger no Brasil eram regulados até então por dispositivos implementados no período do regime militar. Nesse terreno normativo, o migrante era enquadrado como ameaça à segurança nacional, à "estabilidade" e à "coesão social". Logo, predominava a ênfase na segurança nacional, cujo escopo fulcral era manter longe das fronteiras brasileiras os indesejáveis causadores da desordem.

Ora, em plena vigência do preceito democrático, o Brasil sustentava o anacrônico paradoxo de conviver com uma doutrina assentada na segurança nacional. Sob o prisma político e de direitos humanos, o antigo Estatuto do Estrangeiro era ultrapassado e embaraçava importantes deliberações voltadas ao acolhimento humanitário e à proteção dos migrantes e refugiados.

Em 24 de maio de 2017 o então presidente da República, Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.445 (Lei de Migração). Ancorada na defesa dos direitos, o novo arcabouço legal representa um marco significativo para a construção da política migratória nacional ao outorgar um novo patamar ao indivíduo migrante por meio de legislação específica que assegura o acesso aos direitos humanos e direitos fundamentais. Ainda assim, Oliveira (2020) assinala que o novo diploma recebeu vetos importantes e passou por regulamentações restritivas em alguns dos pontos positivos previstos na Lei, engessando avanços almejados.

Trazendo uma sumária contextualização à luz dos dizeres de Oliveira (2020), a transição para o abrandamento dos dispositivos legais previstos no Estatuto do Estrangeiro já estava em curso nos anos anteriores. A Lei do Refúgio[1], o Acordo de Residência do Mercosul e a acolhida por razões humanitárias aos imigrantes haitianos são exemplos dessa dinâmica rumo à flexibilização.

A partir de 2011, com o aumento no volume dos fluxos e a mudança no eixo das correntes migratórias, que deixam de ter como origem preponderante o Norte Global, passando a predominar as correntes que partiam do Hemisfério Sul, o Brasil precisou fornecer respostas. O primeiro grande impacto se deu com a intensificação da imigração dos vizinhos sul-americanos, nacionais dos países que aderiram ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. O segundo foi com a chegada dos haitianos. O afluxo dessa nacionalidade ao Brasil ocorreu logo após um terremoto que arrasou parcela importante do território haitiano. A terceira corrente migratória citada pelo autor, que viria se transformar na principal, teve origem na Venezuela, em decorrência da profunda crise econômica, política e social vivida por aquele país. Os fluxos imigratórios desse coletivo começaram ganhar relevo em 2015 e foram incrementando de forma sucessiva e intensa (Oliveira, 2020).

Do ponto de vista conceitual, a condição de refugiado é tratada na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, segundo a qual será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: a) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; b) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele; c) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Já a Lei nº 13.445 (Lei de Migração), em seu artigo 1º, define como imigrante pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil.

[1] Com o fito de implementar os preceitos firmados e aprovados nos tratados internacionais de direitos humanos, a Lei do Refúgio Brasileira (Lei nº 9.474/1997) trata o movimento migratório como um direito humano e garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

O artigo 3º da Lei de Migração expressa o caráter protetivo que inspirou a lei e trata dos princípios diretrizes da política migratória brasileira, sobressaem-se, entre outras, as seguintes premissas: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas.

Além disso, o marco legal prevê: o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

No campo das garantias, o artigo 4º evidencia os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

Mais adiante, ainda no artigo 4º, fica patente a garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; o direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de

transformação de visto em autorização de residência e o direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Com efeito, o novo aparato normativo é reflexo de uma notável melhoria em termos de migração, entretanto, não deve ser encarado como uma norma inflexível e finalizada. Insuficiências subsistem no que tange ao tema da migração no Brasil.

Para assegurar que a expressa finalidade legal encontre ressonância prática nas dimensões das garantias, proteção e direitos, que vai além da eficácia normativa, é imprescindível salvaguardar a inserção digna dos migrantes e refugiados à comunidade brasileira, proporcionando condições de acesso às ofertas de educação, saúde, habitação, sistemas de justiça, assistência social e demais políticas públicas, sem que a busca por esses serviços se torne um empenho hercúleo.

3. A Política Pública de Assistência Social no contexto dos fluxos migratórios

O sonho de uma vida melhor projeta-se no mundo do além-mar. Os indivíduos se lançam divisas afora pelos mais distintos motivos e em diferentes condições. Uns migram em condições dignas, em segurança e com os documentos adequados. Já outros, cruzam fronteiras em razão de guerras, perseguição religiosa, étnica, vítimas de tráfico de pessoas, catástrofes naturais e graves violações de direitos humanos. Pessoas impelidas a deixar seus países, carregadas de testemunhos de vida, vivências, angústias e traumas, mas também de força e resistência, chegam em condições que as colocam em situação de risco e vulnerabilidade.

Na chegada os migrantes e refugiados têm diante de si o Estado. No caso do Brasil, esse público é sujeito de direitos, com proteções asseguradas tanto no ordenamento jurídico brasileiro, quanto no plano internacional. Ademais, ao ingressar no território brasileiro, esta população, em muitos casos, recorre aos serviços da política de assistência social para acessar direitos e políticas sociais.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário lançou em 2016 uma cartilha intitulada “O Papel da Assistência Social no Atendimento aos Migrantes”[2]. O documento

[2] O papel da assistência social no atendimento aos migrantes. O documento consiste na sistematização de debates realizados no período de 2015 a 2016, a partir da Câmara Técnica dos Migrantes, instituída no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite e das ações desenvolvidas para Secretaria Nacional de Assistência Social para construção do entendimento sobre o papel da Política de Assistência Social no atendimento aos migrantes. FONTE: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes-1/desenvolvimento-social/assistencia-social

informa que o aumento do fluxo migratório, com destaque para os haitianos que migraram pós-terremoto de 2010 ao Brasil em busca de empregabilidade e novas oportunidades de vida, mobilizou os esforços e agendas do Governo Federal no sentido de acolher os migrantes em ações humanitárias. No que concerne à agenda socioassistencial, as primeiras medidas adotadas foram caracterizadas como respostas emergenciais perante uma demanda por acolhimento provisório de proporções muito superiores às capacidades locais de atendimento, em um curto período, para estruturação de uma rede de acolhimento até então inexistente (Brasil, 2016).

A política de Assistência Social, constitucionalmente reconhecida como direito social e dever do Estado pela Carta Magna de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), vem sendo regulamentada pelo Governo Federal por meio da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. O propósito desse processo é consolidar e fortalecer a Assistência Social como política de Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o *status* da assistência social modificou-se e passou a figurar no rol das políticas públicas no âmbito da Seguridade Social. Veja-se o Art. 194 da CF de 1988:

> A seguridade social, um mecanismo de bem-estar que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A assistência social é direito do cidadão que deve ser garantido pelo Estado por meio de política pública de proteção social não contributiva e provê os mínimos sociais e o atendimento das necessidades básicas de famílias e indivíduos que dela necessitem por meio da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos. Isso foi graças à aprovação da Lei nº 8.742, em 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - que teve o escopo de assegurar uma política de proteção a quem necessita e tratar do modelo de assistência social no campo dos direitos sociais.

Na aprovação do texto, o intuito era superar a lógica da caridade, do assistencialismo e do favor. Em seu Art. 1°, a LOAS definiu assistência social como: “direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Sem distinção entre brasileiros natos, migrantes e refugiados, a assistência social tem por objetivos:

> I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
> a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
> c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
> e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
> II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
> III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
> Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Na alçada do atendimento aos migrantes e refugiados, independentemente do status migratório, a assistência social se rege pelos princípios que seguem:

> I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
> II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
> III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
> IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
> V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

A assistência social deve estar direcionada à universalização de todos os direitos sociais, a fim de tornar a população migrante e refugiada alcançável pelas demais políticas. Dito de outro modo, a oferta de ações socioassistenciais deve articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, de modo que aos segmentos vulneráveis seja assegurado o acesso aos direitos consagrados pela Carta Magna. Respostas efetivas às situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social que orbitam o contexto da mobilidade humana demandam iniciativas transversais e sinérgicas pelo conjunto das políticas públicas, tais como saúde, educação, sistemas de justiça, trabalho e renda, entre outras.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a função precípua da Assistência Social é assegurar proteção social básica e especial. Nesses termos, cabe definir o que e quais são as ações ou serviços socioassistenciais de natureza básica ou

especial. A Proteção Social Básica conjuga as ações preventivas, que reforçam a convivência, acolhimento, socialização e inserção, e possuem um caráter genérico e voltado prioritariamente para a família. A finalidade é desenvolver potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se a populações em situação de vulnerabilidade social. Já a Proteção Social Especial contempla serviços especializados, destinados aos segmentos populacionais em situações de risco pessoal ou social, de caráter complexo, e se distingue da proteção social básica por "se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos" (PNAS, 2004, p. 31).

A elaboração do conjunto de normativas do Sistema Único de Assistência Social compreende um aspecto fundamental: a regulação do acesso. Isso significa que o Estado deve intervir na oferta de serviços para garantir a equidade, desse modo deve ficar claro quais são as condições de acesso. Um exemplo de regulação estatal para as unidades públicas e privadas é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Na seara da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pessoas em situação de migração e refúgio dispõem do acesso às ofertas indicadas no quadro a seguir.

Serviços de Proteção Social Básica:	**a)** Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); **b)** Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; **c)** Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:	**a)** Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); **b)** Serviço Especializado em Abordagem Social; **c)** Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); **d)** Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; **e)** Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:	**a)** Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - Abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva.

	b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Guzzi (2021) observou a ausência de uma estrutura específica de proteção social para refugiados. Muitas vezes, esses indivíduos dependem do apoio de Organizações da Sociedade Civil (OSC[3]) e estruturas de rede de segurança formadas dentro de comunidades de refugiados e imigrantes. As primeiras oferecem serviços como assistência jurídica, abrigos, aulas de português e apoio à inclusão no mercado de trabalho. Enquanto a segunda, conta com o suporte de organizações religiosas e redes sociais.

Ademais, insta frisar que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) atuam como parceiras complementares no campo da Política Nacional de Assistência Social na execução de ofertas socioassistenciais. Parte das OSC integra a rede do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, levando serviços, programas, projetos e benefícios a brasileiros, migrantes e refugiados, bem como fortalecendo movimentos sociais e organizações de usuários e defendendo e assegurando os direitos socioassistenciais.

No seu escopo constitucional de proteção social a assistência social deve garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar, comunitárias e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A segurança de sobrevivência (e de renda) é uma forma de abrangência da política de assistência social amplamente disseminada e comum. Traduz-se em afiançar condições básicas de meios materiais e renda que oportunizam a sobrevivência em diferentes circunstâncias limiares vivenciadas. A segurança de sobrevivência se materializa por meio de benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros. Cumpre salientar que não existe óbice ao cadastramento e concessão de programas, serviços e benefícios para migrantes e refugiados. Desde que atendidos os critérios de elegibilidade, eles são população-alvo

[3] Conforme GUZZI (2021, p.370), “alguns exemplos dessas organizações são Cáritas Arquidiocesana, Instituto Adus, I Know My Rights (IKMR), Missão Paz, e Programa de Apoio para Recolocação dos Refugiados (PARR). [...] A PARR é um exemplo de organização que oferece treinamentos de capacitação e também conecta empresas cadastradas a potenciais funcionários e dá suporte com a documentação para seu processo de contratação e permanência na empresa.

das políticas sociais do mesmo modo que os cidadãos de nacionalidade brasileira originária.

Para migrantes e refugiados que chegam ao Brasil e precisam de acolhimento, um passo importante que possibilita o acesso aos programas sociais é a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O Cadastro Único consiste em um conjunto de informações que permite identificar e dar visibilidade aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando sua inclusão em políticas públicas sociais das esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Previsto em lei (Lei Federal no 14.601, de 19 de junho de 2023), o PBF tem como finalidades expressas: I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Já nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A própria Constituição Federal de 1988, ao assegurar a assistência social, não fez distinção entre brasileiros e estrangeiros e sedimentou a natureza universal do BPC, sendo obrigação do Estado prestar assistência aos desamparados sem meios econômicos de sobrevivência.

Realça-se, como já visto, que o direito do público migrante e refugiado residente no Brasil de acessar Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada não encontra óbice na Constituição Federal de 1988 ou nas normas infraconstitucionais, bastando, para tanto, somente a comprovação dos requisitos inerentes a cada programa. Frente ao agudo quadro de desigualdade social enraizado no país, esses programas constituem uma das principais estratégias de enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade adotadas pelo Estado brasileiro no terreno da Política Pública de Assistência Social.

Ao pesquisar a pobreza e vulnerabilidade social entre os migrantes registrados no Cadastro Único, Noronha (2022) assinala que no período entre os anos de 2012 e 2021, há uma tendência de crescimento contínuo de registros entre os imigrantes internacionais. O principal fator explicativo do expressivo crescimento de registros no CadÚnico, entre 2019 e 2020, deve-se à chegada de imigrantes pobres ao país, em especial os grandes

fluxos de venezuelanos. A autora constata que o aumento dos cadastros também reflete no aprofundamento dos percentuais de pobreza e vulnerabilidade entre os migrantes, sendo os venezuelanos o grupo mais impactado.

Noronha (2022) suscita outra observação importante e indica que, a partir de 2019, com o grande fluxo de chegada dos venezuelanos, os migrantes apresentam proporcionalmente maiores níveis de pobreza do que observado entre o total de registros do CadÚnico. Em relação às vulnerabilidades identificadas entre os grupos, a autora aponta um crescimento expressivo de migrantes em situação de rua e indígenas a partir de 2018. Quanto ao grupo de indígenas, os bolivianos se destacam até 2018, ao passo que os venezuelanos aumentam expressivamente a partir de 2019. Já no que toca aos migrantes em situação de rua, venezuelanos, haitianos e paraguaios lideram o ranking (Noronha, 2022).

A partir dos dados do Sisconare[4] sobre solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado para o ano de 2022, é possível observar que o Brasil recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (297.712), totalizaram 348.067 solicitações protocoladas desde o início da última década. A propósito, Junger (2021) ilustra que o número de pessoas latino-americanas solicitantes e refugiadas vêm crescendo ano a ano no Brasil. Essa dinâmica é atravessada sobremaneira por largas mutações sociodemográficas, como a maior participação de mulheres e crianças, além da diversificação dos espaços de origem, entrada, trânsito e destino dessas pessoas refugiadas no território brasileiro.

Nos dias de hoje, em resposta ao fluxo intensificado de pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) possui atribuições de relevo. É o responsável pela coordenação do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade (SUFAI), que articulam estratégias relacionadas à gestão federal dos abrigos emergenciais no estado de Roraima. E mais: conduz o processo de qualificação do Cadastro Único, que passa pela capacitação de gestores estaduais e municipais para lidarem com os diferentes públicos. O MDS ainda articula as redes de assistência social, visando a proteção social e inclusão socioeconômica dos refugiados e migrantes em suas

[4] Dados extraídos do Comitê Nacional para os Refugiados. Refúgio em Números 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf. Acesso em 24 set. 2024.

cidades de destino, por meio de iniciativas de acesso ao trabalho, qualificação profissional, dentre outras (Brasil, 2023).

Não obstante os avanços, tratar da temática da mobilidade humana internacional forçada e da estratégia do governo brasileiro na atual conjuntura significa tratar de inúmeros desafios impostos à política de assistência social, consagrada na legislação brasileira, em meio a uma marcha de avanços e retrocessos. Os entraves são tanto em relação à efetivação dos direitos firmados nos níveis locais de atendimento, quanto nas condições de resposta da assistência social frente ao aumento na demanda em razão da chegada de novos migrantes e do proeminente número de famílias em circunstância de exclusão social.

Estima-se que uma média diária de 138 refugiados e migrantes com necessidades acentuadas ingressaram no Brasil ao longo de 2023 e 67 ao longo de 2024, atingindo um total estimado de 475.975 até o final de 2024[5]. Para avançar no debate sobre a proteção e promoção de direitos socioassistenciais de migrantes e refugiados, é preciso revisar normas, reformular processos e considerar garantias institucionais de assistência social que evidenciem sua capacidade de contribuir para o acolhimento. Isso requer o cauteloso olhar em relação aos sujeitos, a sua trajetória, singularidade, práticas culturais e sociabilidades cotidianas, especialmente os mais vulneráveis e com necessidades específicas, e o pleno estabelecimento de um sistema institucional que caminhe ao encontro dessas demandas.

Com efeito, o desafio permanente é o poder público conferir à política de assistência social o status político e orçamentário necessário ao seu fortalecimento. Ora, é por meio da assistência social que o Estado cumpre sua responsabilidade de assegurar condições mínimas de uma existência humana digna.

Nos dizeres expressivos de Eliane Brum no artigo *Êxodo venezuelano: a violência em Roraima é contra a imagem do espelho*, divulgado no El País em 27/8/2018: “a fronteira é um espaço de sobreviventes, que já conheceram o pior de vários mundos, sofreram estigmas, preconceitos e indignidades, e estão lutando por um lugar”.

[5] R4V – RMRP 2023/2024: https://www.r4v.info/pt/document/rmrp-20232024-plano-regional-e-capitulo-brasil

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desastres naturais, eventos climáticos, guerras, fome, crises econômicas, miséria, mas também o desejo de abraçar melhores condições de vida impulsionam o deslocamento pelas fronteiras mundo afora.

Com efeito, migrantes e refugiados constituem um estrato potencialmente mais vulnerável da população para o qual deve ser lançado um olhar atento no que diz respeito ao acesso à política pública de assistência social, meios de subsistência e serviços essenciais. A rede de assistência social deve atender a quem dela necessitar e, ademais, tem como horizonte a proteção social e inclusão socioeconômica dos migrantes e refugiados. Frente aos desafios que se têm, a Política Pública de Assistência Social segue se aperfeiçoando para responder ao intenso fluxo migratório no Brasil, considerando as garantias fundamentais afiançadas pela Constituição Federal de 1988.

Diante da expressiva entrada de migrantes e refugiados para o Brasil e do quadro de vulnerabilidade social em que se encontram muitos deles, este artigo visou realçar o papel da Política de Assistência Social no acolhimento e melhoria da qualidade de vida desse público. Ora, Estado e a sociedade são responsáveis pelos seus cidadãos e os migrantes e refugiados têm os mesmos direitos à dignidade humana e cidadania que os brasileiros nativos.

Enfim, as relações entre a Política Pública de Assistência Social e o atendimento ao público migrante e refugiado alcançam dimensões diversas. Nos limites deste artigo, foram realçados alguns poucos e breves elementos. O que se espera é colaborar com o avanço da produção e ampla disseminação de uma agenda de pesquisa sobre a interface entre migrações internacionais e a política pública de assistência social no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei 13.445, 24 de maio de 2017.** Institui a Lei da Migração. Brasília, 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social: **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes.** Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Assistência Social, Família e Combate à Fome: **Interiorização: uma estratégia de apoio à integração socioeconômica de pessoas refugiadas da Venezuela.** Disponível em: www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Operacao_Acolhida/Publicacoes/Interiorizacao_uma_estrategia_de_apoio_a_integracao_socioeconomica_de_pessoas_refugiadas_e_migrantes_da_Venezuela.pdf. Acesso em: 29 out 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 14.601, de 19 de junho de 2023.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm>. Acesso em: 29 out 2023.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CIERCO, T. Esclarecendo Conceitos: Refugiados, Asilados Políticos, Imigrantes Ilegais. In: CIERCO, T. (Org.). (2017). **Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade**. Cap. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

COSTA, L. R.; SOUZA, J. E. M. DE; BARROS, L. C. DOS A. UM HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA A PARTIR DE SEUS MARCOS LEGAIS (1808-2019). **Revista GeoPantanal,** v. 14, n. 27, p. 167–184, 2019.

FIGUEREDO, L. O.; ZANELATTO, J. H. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences, v. 39, n. 1, p. 77, 15 maio 2017.

GUZZI, A. C.. The role of social protection structures in the economic integration of refugees: analysis of Syrian refugees in the city of São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 2, p. 365–376, abr. 2021.

JUNGER DA SILVA, G. Regionalização do refúgio na década de 2010 (2011-2020): O Brasil diante da dinâmica intraregional do refúgio na América Latina. Em CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

JUNGER DA SILVA, G.; CAVALCANTI, L.; LEMOS SILVA, S.; TONHATI, T.; LIMA COSTA, L. F. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações**. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

NORONHA, Cláudia. (2022). Pobreza e vulnerabilidade social entre os imigrantes internacionais registrados no Cadastro Único. Em CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

OIM. World Migration Report 2022. Disponível em: https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES. Acesso em: 29 out 2023.

OLIVEIRA, Antônio. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. Em CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

PNAS - Política Nacional de Assistência Social. **Versão oficial.** São Paulo: Cortez, 2004.

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

Ineficiência na compra de passagens aéreas pelo governo federal no Brasil: dimensionamento, características e evolução

Inefficiency in the procurement of air tickets by the federal government in Brazil: dimension, characteristics, and evolution

Glauber Eduardo de Oliveira Santos
http://lattes.cnpq.br/1514075651545397
https://orcid.org/0000-0001-8731-101X
Gilsimara Caresia
http://lattes.cnpq.br/3317107711664861
https://orcid.org/0009-0008-3050-162X

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e53725

RESUMO
As viagens representam uma despesa substancial para o Governo Federal do Brasil. Em 2023, R$ 803 milhões foram gastos com a aquisição de passagens aéreas para as viagens de funcionários e outras pessoas ligadas ao governo. Apesar de suas dimensões, o sistema público de compras de passagens aéreas é ineficiente, levando o governo a pagar preços acima do mercado. O presente artigo objetiva analisar a diferença entre o preço de mercado das passagens aéreas e o preço pago pelo Governo Federal do Brasil no período entre 2014 e 2023. Os gastos do Governo Federal com passagens aéreas foram analisados a partir dos microdados das viagens a serviço disponíveis no Portal da Transparência. Os preços de mercado das passagens aéreas foram estimados a partir dos microdados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). No período analisado, o Governo Federal realizou a compra de 3,5 milhões de passagens aéreas. Em cada assento, em média, o governo pagou R$ 347 acima do preço de aquisição de passagens no mercado. O adicional médio de preço ao longo dos 10 anos analisados foi de 76%, chegando a 98% no período da pandemia de covid-19. Órgãos que adquirem um maior volume de assentos tendem a conseguir melhores preços. Uma correlação positiva existe entre o preço adicional e o número total de assentos adquiridos em cada trecho origem-destino.

Palavras-chave: compras públicas; orçamento público; viagens; transporte aéreo.

ABSTRACT
Travel represents a substantial expense for the Federal Government of Brazil. In 2023, R$ 803 million was spent on purchasing airline tickets for travel by employees and other people linked to the government. Despite its size, the public air ticket procurement system is inefficient, leading the government to pay above-market prices. This article aims to analyze the difference between the market price of airline tickets and the price paid by the Federal Government of Brazil in the period between 2014 and 2023. Federal Government spending on airline tickets was analyzed based on microdata on business trips available on the Transparency Portal. Market prices for airline tickets were estimated

based on microdata from the National Civil Aviation Agency (ANAC). During the period analyzed, the Federal Government purchased 3.5 million airline tickets. For each seat, on average, the government paid R$ 347 above the market ticket purchase price. The average additional price over the 10 years analyzed was 76%, reaching 98% during the COVID-19 pandemic period. Departments that acquire a greater volume of seats tend to get better prices. A positive correlation exists between the additional price and the total number of seats purchased on each origin-destination segment.

Keywords: public procurement; public budget; travel; air transport.

1. INTRODUÇÃO

As viagens representam uma despesa substancial para o Governo Federal do Brasil. Segundo o Painel de Viagens Realizadas a Serviço, disponível no Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União, mais de R$ 2 bilhões foram gastos em 2023 com cerca de 770 mil viagens a serviço (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2024). Desse total, R$ 803 milhões foram gastos com a aquisição de passagens aéreas, o que representa 39% do gasto total com viagens.

Embora o dispêndio do governo com viagens a serviço seja considerável, existem evidências de que o sistema público de compras de passagens aéreas ainda é ineficiente, levando o governo a pagar preços acima do mercado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020). Essa conclusão é surpreendente, pois o Governo Federal é um grande comprador de passagens aéreas e teria condições de pagar preços menores do que o mercado se fizesse uso de seu poder de monopsônio (JACOBSON; DORMAN, 1991).

Por outro lado, a ineficiência nas compras públicas brasileiras é um fenômeno abrangente e amplamente conhecido (IZQUIERDO et al., 2018). Consideradas as dimensões das aquisições governamentais, o desperdício de recursos públicos nessa área pode ser substancial, merecendo atenção da academia e da sociedade em geral.

Com essa justificativa, o presente artigo objetiva analisar a diferença entre o preço de mercado das passagens aéreas e o preço pago pelo Governo Federal do Brasil. A hipótese central é de que o governo paga sistematicamente mais do que os demais compradores pelas mesmas passagens aéreas. Ademais, este estudo busca examinar algumas associações entre o suposto sobrepreço e uma série de variáveis a fim de iluminar possíveis causas do desperdício de recursos públicos. Em particular, examina-se a variações do suposto sobrepreço ao longo dos anos e a associação com o trajeto origem-destino e com o órgão executor da compra. A análise temporal inclui o exame dos impactos da pandemia de covid-19 sobre a diferença de preços paga pelo governo. As análises são feitas a partir do tratamento de bases de microdados do Portal da Transparência e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para o período de 10 anos transcorridos entre 2014 e 2023.

2. Fundamentação teórica e contextual

Bandiera et al. (2009) diferenciam duas categorias de desperdícios nas aquisições feitas pelo setor público. Para os autores, desperdícios ativos são aqueles que proporcionam algum tipo de benefício para o tomador de decisões públicas. Um exemplo típico desse conjunto é a corrupção em compras públicas por preços superfaturados em troca de propina. A OCDE (2021) apresenta uma lista mais extensa de violações de integridade na contratação pública, incluindo não apenas propina, mas também nepotismo, clientelismo, fraude, conluio, abuso de informação e conflito de interesse. De outro lado, o desperdício passivo, conforme definido por Bandiera et al. (2009), é aquele em que o gestor não se beneficia, podendo ser entendido como sinônimo de ineficiência. Esse tipo de perda pode decorrer da incapacidade ou da falta de incentivo dos gestores e funcionários públicos para evitá-las. Outras fontes de desperdício passivo são o excesso de burocracia e os altos custos impostos por leis e regulamentações.

O desperdício ativo é um ato antiético, imoral e geralmente ilegal, gerando prejuízo ao erário público (JAIN, 2001). Já a ineficiência é um fato bem menos evidente. Nesse caso, o agente público que toma a decisão final pode até mesmo não ter nenhum poder para evitar o prejuízo público. Mas as duas fontes de desperdício, ativa e passiva, não são independentes. Estudos apontam que a corrupção é menos prejudicial onde as instituições são menos eficientes, podendo eventualmente chegar ao ponto de contribuir para a redução da ineficiência (COORAY; SCHNEIDER, 2018; MÉON; SEKKAT, 2005; MÉON; WEILL, 2010).

Pires e Motta (2013) comentam que a tônica dominante no combate ao desperdício nas compras públicas é a da anticorrupção. Contudo, apesar de relevante, essa perspectiva é insuficiente. Em uma abordagem mais abrangente e multifacetada, os autores propõem um modelo com quatro dimensões para evitar as perdas: jurídico-legal, administrativa, orçamentária e econômico-financeira. De forma semelhante, a OCDE (2021) sugere uma série de princípios da boa governança que devem ser adotados em busca da redução do desperdício na contratação pública. A lista inclui transparência, prevenção, monitoramento, responsabilidade e controle.

Yukins (2010) sugere que uma parte substancial das falhas relacionadas aos contratos públicos pode ser explicada a partir da teoria do principal-agente (GROSSMAN; HART, 1992; LAFFONT; MARTIMORT, 2009). A proposta central dessa teoria é explicar os resultados de situações em que um agente toma decisões em nome de um principal. Quando os interesses de ambos divergem, surgem os conflitos de interesse, os quais podem ter suas consequências deletérias potencializadas pela assimetria de informação a favor do agente. Esse é o caso das compras governamentais em que, em última instância, o gestor público toma decisões em nome do povo. Contudo, os interesses do gestor com frequência divergem daqueles de seus representados. De maneira semelhante, pode-se empregar o modelo principal-agente para explicar os conflitos de interesse dentre as agências de viagens e o governo na aquisição de passagens aéreas, conforme será ilustrado pelo histórico a seguir.

O sistema de compras públicas de passagens aéreas no Brasil é complexo e dinâmico. Miranda (2018) faz um excelente resgate histórico das formas mais comuns de

contratos e seus determinantes. Segundo o autor, no passado as passagens aéreas eram adquiridas pelo governo através de agências de viagens. Essas intermediadoras eram contratadas pelo critério de maior desconto sobre os preços das passagens. Os descontos típicos variavam entre 7% e 10%. A remuneração dos serviços das agências decorria da diferença entre o desconto obtido por elas junto às companhias aéreas e o desconto repassado ao governo. Esse sistema incentivava as agências a atuarem em sentido contrário aos interesses do governo, já que passagens aéreas mais caras resultavam em maiores receitas e lucros para as intermediadoras. Esse problema é amplamente conhecido na literatura das ciências econômicas como problema do principal-agente (GROSSMAN; HART, 1992; LAFFONT; MARTIMORT, 2009).

A percepção da ineficiência sistemática decorrente do sistema de contratação por maior desconto levou à busca por alternativas. Em 2001, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria nº 265/2001 que criava um sistema com incentivos para a busca por melhores preços por parte das agências de viagens. Quanto maior a economia alcançada, maior seria a remuneração da intermediadora. Contudo, na prática, esse sistema apresentou problemas decorrentes da dificuldade de se estabelecer os preços de referência para cálculo da economia conquistada. Assim sendo, a Portaria nº 265 foi revogada em 2005 e o sistema anterior foi essencialmente resgatado.

Nesse momento, no mercado privado já estava em curso o processo de desintermediação das passagens aéreas e o crescimento das vendas diretas aos consumidores por meio da internet. Em 2007, as companhias aéreas deixaram de pagar comissão às agências de viagens para emissão de passagens domésticas. Foi então instituída a chamada “Taxa DU”, um valor fixo cobrado pelo serviço de emissão de passagens de até R$ 400 e igual a 10% do valor de passagens acima desse patamar.

Contudo, apesar das inovações no mercado privado, o sistema de compras públicas de passagens aéreas permaneceu sem grandes novidades até 2012, quando as companhias aéreas eliminaram o comissionamento das agências também nas vendas para o governo. Essa nova realidade enterrou de vez a possibilidade da contratação pelo sistema de maior desconto.

Após um período de acomodação dos contratos, a Instrução Normativa nº 07/2012 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu novos critérios para a aquisição de passagens aéreas pelo governo. A seleção de agências de viagens deveria agora ser realizada com base no critério de menor taxa de agenciamento. Contudo, a concorrência entre as agências levou a propostas com taxas baixíssimas, chegando inclusive a zero. Tais propostas despertaram suspeitas sobre a lisura das contratações.

Em 2014, o Governo Federal criou um novo sistema, chamado Central de Compras, que passou a permitir a aquisição direta de passagens das companhias aéreas, sem a intermediação de agências de viagens. A criação da Central de Compras foi sustentada por quatro pilares que viabilizaram todo o processo. O estabelecimento de relações entre o governo e as companhias aéreas mediante credenciamento viabilizou o relacionamento jurídico direto, transpondo a exigibilidade de licitação. O desenvolvimento de sistemas de buscas de passagens e tarifas também foi essencial para o processo. O pagamento por faturamento foi substituído por um Cartão de Pagamento

do Governo Federal exclusivo para passagens aéreas. Por fim, foi estabelecido um modelo de agenciamento subsidiário para passagens internacionais, trechos regionais e outros casos especiais não cobertos pelo sistema da Central de Compras.

Em janeiro de 2018, o modelo de compra direta foi substituído novamente pelo agenciamento em razão do fim da legalidade da dispensa de retenção tributária na fonte dos pagamentos de passagens aéreas via Cartão de Pagamento do Governo Federal. Em março de 2019, o modelo foi retomado por meio da MP nº 877/19. A medida não foi convertida em lei pelo Congresso Nacional e perdeu sua validade em julho de 2019. O sistema de agenciamento foi novamente retomado, prevalecendo no ano de 2020.

Em setembro de 2020, o Governo Federal lançou um edital credenciamento de companhias aéreas a fim de retomar o sistema de compra direta. A questão da retenção tributária foi resolvida por meio do pagamento por fatura enviada pelas empresas aéreas ao governo. Além disso, as empresas cadastradas deveriam garantir um desconto mínimo de 3% nos preços das passagens. Em abril de 2021, como resultado de uma ação judicial movida pela Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), o Governo Federal teve a compra de passagens suspensa pela Justiça Federal sob a alegação de falta de transparência no novo modelo. O sistema voltou a funcionar e, em 2023, o Tribunal Regional Federal retomou o entendimento da legalidade do edital de credenciamento de companhias aéreas para a compra direta de passagens sem a intermediação de agências de viagens. Em 2022, o montante de despesas do Governo Federal com passagens aéreas compras por esse sistema foi de pouco menos de R$ 5 milhões. Já no ano seguinte, em 2023, esse montante passou de R$ 55 milhões.

O esforço repetido do Governo Federal de evitar a intermediação na compra de passagens aéreas é consistente com a noção de falhas sistemáticas nesse modelo, como sugere a teoria do principal-agente. Em relatório de avaliação, a Controladoria Geral da União apontou que o sistema tradicional de compras intermediadas por agências de viagens "não garante agilidade, transparência e economia aos cofres públicos" (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020, p. 10).

A estratégia do Governo Federal tem sido espelhada por alguns governos estaduais que têm apostado na centralização das compras de passagens aéreas, geralmente obtendo bons resultados (FERNANDES, 2019). Lima et al. (2018) ilustram esse tipo de inovação por meio da iniciativa de integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ao e-commerce das companhias aéreas para a compra de passagens. Segundo os autores, a iniciativa implementada na Universidade Federal de Rondônia foi bem sucedida, alcançando adesão satisfatória e bons resultados econômicos, reduzindo o gasto com taxas de emissão e o preço das passagens adquiridas.

Mais recentemente, em março de 2022, o Governo anunciou uma nova medida na emissão de bilhetes de viagens no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), com o objetivo de tornar as reservas nos vários modais de transporte - rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo, aéreo nacional e internacional - mais ágeis e econômicas, a medida inclui também aquisição de seguros de viagem. O fluxo de compra foi alterado. Antes a finalização da reserva estava condicionada a uma autorização das autoridades competentes no sistema. Com a nova mudança, a reserva pode ser efetuada em um primeiro momento, criando o que está sendo chamado de Fluxo Rápido, que possui uma

autorização prévia. Esse fluxo surge em complemento ao já existente Fluxo Padrão. Com as alterações, o governo estima 9,7 milhões de economia, justificados pela redução de gastos com retrabalho, diminuição na pela perda de prazo da reserva e alterações tarifarias a maior em decorrência da demora na realização da reserva (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

3. METODOLOGIA

Os gastos do Governo Federal com passagens aéreas foram analisados a partir dos microdados das viagens a serviço disponíveis no Portal da Transparência do Ministério da Economia e Controladoria-Geral da União. As bases de dados foram baixadas em 29 de abril de 2024. As bases disponíveis apresentam dados das passagens aéreas adquiridas pelo Governo Federal desde 2014. Os registros são detalhados, informando município de origem e destino, data da viagem, órgão adquirente e preço, entre outros aspectos. A lista de órgãos superiores inclui 24 ministérios, Advocacia e Controladoria Geral da União, Defensoria Pública da União e Presidência da República. Uma diminuta parte das passagens são registradas sob o rótulo de sem informação ou sigilo.

Os preços analisados não incluem taxas de embarque, emissão e outros serviços opcionais. Alguns registros de viagens domésticas incluem trajetos de ida e volta. Os registros potencialmente incluem passagens em diferentes classes, embora não permitam diferenciá-las. Contudo, deve-se ressaltar que as viagens em primeira classe e em executiva eram restritas apenas aos cargos mais altos do executivo até 2018 (ex. presidência, ministros e comandantes das forças armadas), tendo sido amplamente vedadas pelo Decreto nº 9.280/2018. É importante destacar que o rol de cargos com viagens permitidas em classe executiva já havia sido reduzido pelo Decreto nº 8.541/2015, que alterou o Decreto nº 71.733/1973. Além disso, deve-se ressaltar que os dados do Portal da Transparência não são exatamente compatíveis com aqueles apresentados no Painel de Viagens do Ministério da Economia por motivos de atualização.

Os preços de mercado das passagens aéreas foram estimados a partir dos microdados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre as tarifas das passagens efetivamente comercializadas pelas companhias aéreas. A base de dados conta com informações fornecidas pelas companhias aéreas por força da Resolução nº 140/2010 da ANAC e passou a ser publicada como resultado da Resolução nº 437/2017. A base contém os preços das passagens domésticas comercializadas em classe econômica desde 2002.

Todas as informações são relativas a trajetos de ida ou de volta, mas nunca de ida e volta. Os preços não incluem taxas de embarque, emissão ou outros serviços opcionais. As informações se referem às tarifas para público adulto em geral, não incluindo as vendas com descontos para crianças, grupos específicos, programas de milhagem e outras condições especiais. Segundo a ANAC, os dados refletem cerca de 50% do total de passageiros pagos transportados. Os registros incluem a quantidade de passagens vendidas a cada preço, em cada trajeto origem-destino de aeroportos, por cada companhia aérea, em cada mês. Os dados utilizados da ANAC neste artigo foram baixados em abril de 2024.

Origem e destino das viagens nas duas bases são registrados de forma distinta. Enquanto no Portal da Transparência a referência é municipal, na base da ANAC a referência é o aeroporto. A compatibilização foi feita com base na lista de aeródromos brasileiros disponibilizada pela ANAC (2023). Embora alguns aeroportos estejam localizados em determinado município, eles servem com maior frequência viajantes de municípios vizinhos. Por exemplo, o principal aeroporto que serve a cidade de Natal está no município de São Gonçalo do Amarante. Desta forma, origem e destino foram definidos na análise final por municípios principais. O dicionário de correspondências entre o município do aeroporto e o município principal também foi obtido da lista de aeródromos da ANAC.

Foram analisados dados da ANAC e do Portal da Transparência referentes ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2023. Análises especiais são realizadas para o período da pandemia de Covid-19, comparando o período de abril de 2020 a abril de 2023 com os dados anteriores. Os dados analisados totalizam 11 Gigabytes. Os cálculos foram feitos com apoio do software R e o código de programação está disponível sob demanda.

A despesa excedente do Governo Federal com a compra de passagens aéreas corresponde ao desperdício de recursos decorrente do pagamento de preços acima da média de mercado. Esse valor foi computado pela diferença entre a despesa total do Governo Federal com passagens aéreas (dt) e a despesa que teria sido realizada caso o governo tivesse pago preços médios de mercado em cada trajeto origem-destino (OD) e mês do período observado (m). Sendo assim, a despesa excedente (de) é dada por:

$$de_{ODm} = dt_{ODm} - p_{ODm} \sum ass_{ODm} \tag{1}$$

onde p é o preço médio de mercado calculado a partir da base de dados da ANAC e ass é o número de assentos adquiridos pelo Governo Federal. Cabe destacar que p é uma média ponderada pelas quantidades de assentos vendidos no mercado a cada tarifa segundo a base de dados da ANAC.

O sobrepreço médio (s) corresponde à diferença percentual entre o preço pago pelo governo e o preço médio de mercado. Esse valor foi computado a partir dos agregados totais, garantindo que o resultado esteja adequadamente ponderado pelas quantidades de assentos adquiridos pelo Governo Federal. Logo, s equivale a:

$$s_{ODi} = 1 - \frac{de_{ODi}}{dt_{ODi}} \tag{2}$$

Nos casos de ausência de registros na base da ANAC para o trajeto OD e o mês, foram considerados os preços médios no ano para o mesmo trajeto OD. Somente viagens nacionais de ida ou volta foram consideradas, sendo excluídas as observações de passagens internacionais ou de ida e volta. A direção da viagem em cada OD foi ignorada. Os resultados foram analisados em três cortes: por ano, OD e órgão superior.

4. Análise dos resultados

No período de 2014 a 2023, o Governo Federal adquiriu 3,5 milhões de passagens aéreas domésticas. Desse total, 149 mil passagens foram excluídas da análise em razão da ausência de informações sobre seus respectivos preços de mercado. Esses trechos excluídos correspondem sobretudo a trajetos origem-destinos entre aeroportos com fluxos muito pequenos e entre os quais não existem rotas comerciais estabelecidas. Apenas para citar um exemplo, foram excluídos da análise as 4 passagens compradas pelo Governo Federal para viagens entre Brasília (DF) e Tanabi (SP). Outras 134 mil passagens foram excluídas da análise por constarem no banco de dados da Transparência como passagens de ida e volta. Esse tipo de registro também impossibilita a comparação com os preços de mercado, já que o banco de dados da ANAC registra apenas trajetos direcionais. Desta forma, a análise final trata dos preços de 3.393.432 de passagens aéreas.

4.1. Hipótese central

No conjunto de aquisições de passagens aéreas analisado, relativo a 10 anos, o Governo Federal gastou um total R$ 2,73 bilhões. Contudo, se tivesse pago os preços médios praticados no mercado, o governo teria gasto apenas R$ 1,55 bilhão, ou seja, 43% menos. Em outras palavras, o Governo Federal pagou, em média, um sobrepreço de 76% nas passagens aéreas adquiridas entre 2014 e 2023. Essa diferença entre os preços pagos pelo Governo Federal e pelo mercado oferece suporte à hipótese central deste estudo.

Logo, pode-se afirmar que o governo paga sistematicamente mais do que os demais compradores pelas mesmas passagens aéreas.

4.2. Análise temporal

A quantidade de passagens aéreas adquiridas pelo Governo Federal caiu de maneira expressiva entre 2014 e 2019, passando de 638 mil para 338 mil. As quedas foram especialmente acentuadas entre 2014 e 2015 e entre 2017 e 2019. Em 2020, ano de início da pandemia de Covid-19, a quantidade de assentos adquirida pelo Governo Federal caiu quase 74%, atingindo o patamar mínimo de 89 mil. No ano seguinte, a compra de passagens voltou a subir, chegando a 117 mil. Nos anos posteriores, a aquisição de passagens continuou se recuperando, mas não chegou a voltar ao patamar pré-pandemia. De fato, é possível cogitar que mudanças comportamentais e institucionais façam com que as dimensões pré-pandêmicas desse mercado não voltem a ser observadas.

O sobrepreço pago pelo governo apresentou leve tendência de crescimento entre 2014 e 2017, período em que subiu, em média, 2 pontos percentuais ao ano. Entre 2017 e 2018, com a retomada do modelo de compra por agenciamento, o sobrepreço médio pago pelo governo subiu 15 pontos percentuais. Após um ano de relativa estabilidade, o sobrepreço médio disparou 24 pontos percentuais em 2020. No ano seguinte, ainda sem grande recuperação do volume de aquisições, o sobrepreço cedeu 10 pontos percentuais.

Nos anos posteriores à pandemia, quando o volume de compras mais que dobrou, o sobrepreço ficou relativamente estável.

Tabela 1- Resultados por ano

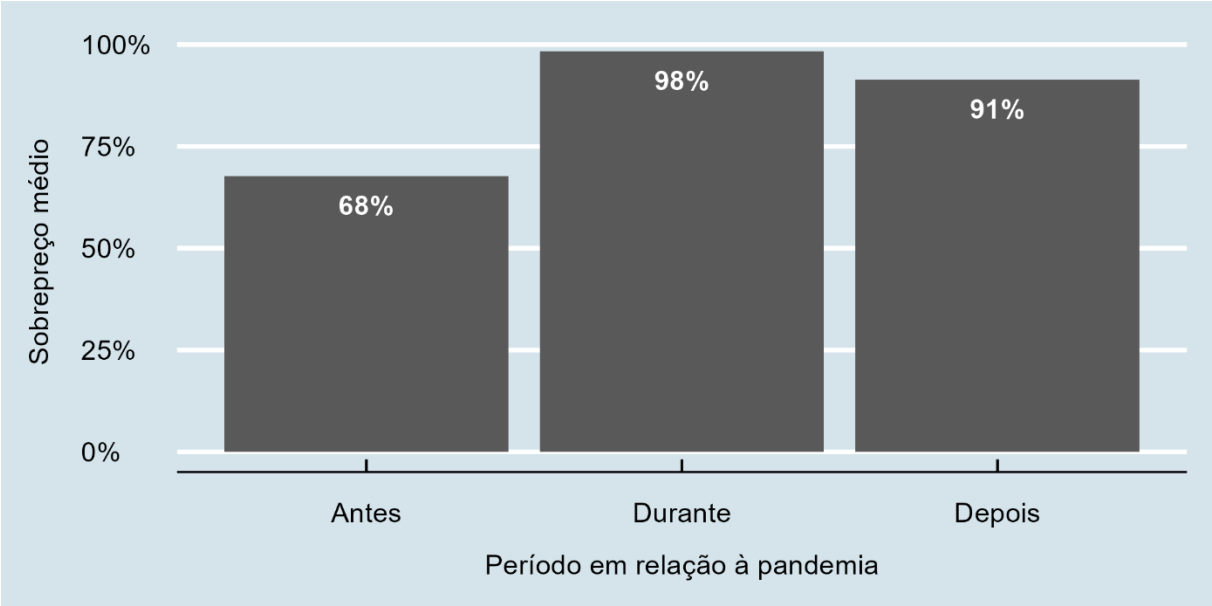
Ano	Assentos adquiridos (milhares)	Preço médio pago (R$)	Preço médio de mercado (R$)	Sobrepreço médio	Despesa excedente (R$ milhões)
2014	638	605	379	59%	144
2015	437	599	368	63%	101
2016	420	615	382	61%	98
2017	438	655	395	66%	114
2018	388	717	397	81%	124
2019	338	851	475	79%	127
2020	89	815	402	103%	37
2021	117	997	517	93%	56
2022	220	1.407	744	89%	146
2023	309	1.539	792	94%	231

Fonte: elaborado pelos autores.

O sobrepreço médio pago pelo governo nas passagens aéreas adquiridas antes da pandemia de Covid-19 foi de 68% (Figura 1). Durante o período da pandemia, de abril de 2020 a abril de 2022, o sobrepreço saltou para 96%. Desta forma, os resultados evidenciam que a pandemia teve um impacto negativo no sobrepreço pago pelo governo.

De maio de 2022 ao final daquele ano, o sobrepreço caiu para 90%, sugerindo que o efeito da pandemia no sobrepreço é persistente. O crescimento do sobrepreço é uma observação consistente com os achados de diversos outros estudos que evidenciaram fenômenos parecidos durante a pandemia (DIKMEN; ÇIÇEK, 2023; PORPORATO; RUIZ, 2023; SHIVAJEE et al., 2022).

Figura 1 - Preços médios antes e durante a pandemia de Covid-19



Fonte: elaborado pelos autores

4.3. Por origem-destino

O trajeto origem-destino que resulta no maior sobrepreço percentual é o Brasília-Rio de Janeiro, consideradas as duas direções de viagem. Na média, o Governo Federal pagou 139% a mais do que o preço de mercado pelas passagens nesse trajeto. Por ano, foram compradas em média 32 mil passagens nesse trajeto, o que resultou em uma despesa excedente de R$ 14,3 milhões anuais. Sobrepreços iguais ou superiores a 100% foram identificados em 7 trajetos, sendo que destes apenas um não envolve Brasília (Curitiba–Rio de Janeiro). Na verdade, apenas 2 dos 10 trajetos com maior sobrepreço não incluem a capital federal.

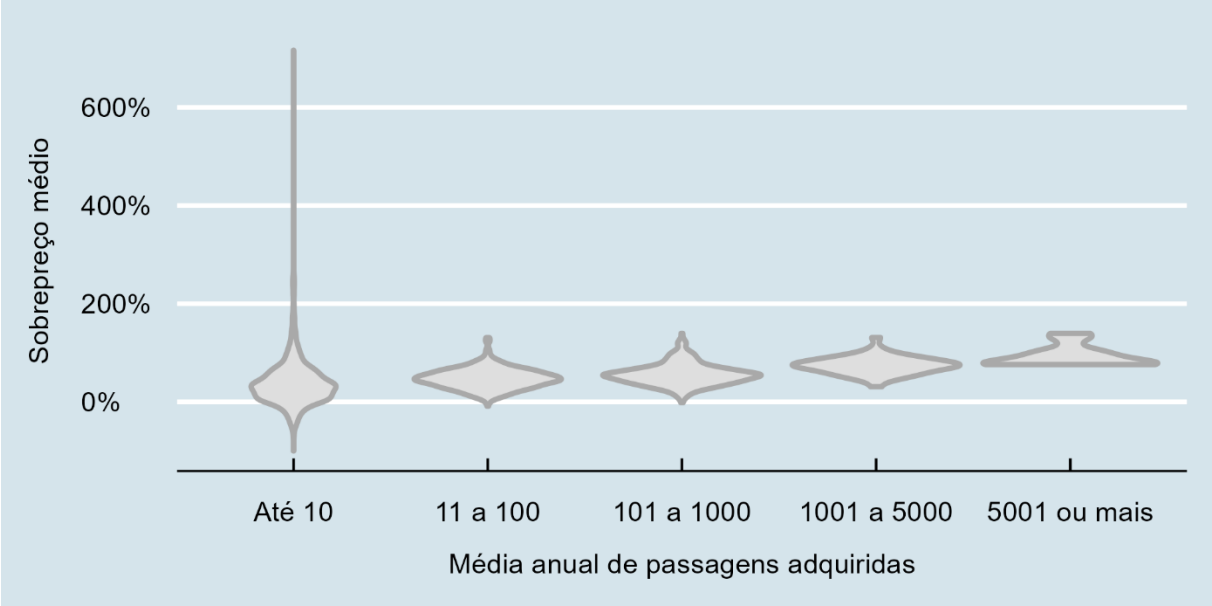
Tabela 2 - Resultados por trajetos com maior sobrepreço

Origem - Destino	**Assentos adquiridos (milhares por ano)**	**Preço médio pago (R$)**	**Preço médio de mercado (R$)**	**Sobrepreço médio**	**Despesa excedente (R$ milhões)**
Brasília – Rio de Janeiro	32	759	317	139%	14,3
Brasília – Vitória	3	800	346	131%	1,5
Brasília – São Paulo	26	762	331	130%	11,4
Brasília – Palmas	2	789	376	110%	1,0
Brasília – Porto Alegre	10	1.033	511	102%	5,3
Brasília – Manaus	5	1.241	620	100%	3,3
Curitiba – Rio de Janeiro	2	525	263	100%	0,5
Brasília – São Luís	3	998	504	98%	1,3
Belém – Brasília	6	1.079	553	95%	3,0
Porto Alegre – São Paulo	2	631	324	95%	0,6

Fonte: elaborado pelos autores

Existe uma associação entre trajetos mais frequentes e sobrepreço. Quanto maior o número de assentos adquiridos anualmente, maior tende a ser o sobrepreço. Essa relação é ilustrada na Figura 2. A correlação entre o número de passagens compradas anualmente e o sobrepreço é de 9%. A correlação positiva sugere que o Governo Federal não faz bom uso de seu poder de mercado. Mais do que isso, os dados sugerem que são as empresas quem dirigem o sobrepreço, estabelecendo negociações mais vantajosas para si nos trajetos mais volumosos. Em outras palavras, o padrão de correlação sugere a existência de mecanismos para garantir menor concorrência justamente nos trajetos mais frequentes.

Figura 2 – Distribuição dos trajetos por sobrepreço e quantidade de passagens



Fonte: elaborado pelos autores

4.4. Por órgão superior

Entre os 36 órgãos superiores constantes na base de dado do Portal da Transparência, 12 apresentaram sobrepreço médio superior a 100% na compra de passagens aéreas. O sobrepreço médio máximo é o da Secretaria de Portos e Aeroportos, que atingiu 131%. Destacam-se também os altos sobrepreços pagos pelo Ministério do Esporte (129%), Ministério do Turismo (125%) e a Presidência da República (122%).

Entre os 10 maiores compradores de passagens aéreas, apenas a Presidência da República teve sobrepreço médio superior a 100%. Na verdade, os dados revelam que os maiores compradores tendem a ser também os órgãos superiores com menores sobrepreços. A correlação entre o número de passagens adquiridas e o sobrepreço médio é de -0,28. O Ministério da Educação, por exemplo, foi o órgão que mais comprou passagens aéreas, tanto em número de assentos (média de 110 mil passagens por ano), quanto em despesa total (média de R$ 707 milhões anuais). Contudo, o Ministério da Educação é também o órgão superior com menor sobrepreço médio (57%). Destaca-se, também, que diferentes órgãos superiores associados à justiça estão entre aqueles com os menores sobrepreços, incluindo a Controladoria-Geral da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Desta forma, os resultados sugerem que a escala e a o controle das aquisições são elementos importantes para evitar o desperdício de recursos públicos.

Tabela 3 - Resultados por órgãos superiores com menor sobrepreço médio

Órgão superior	Assentos adquiridos (milhares)	Preço médio pago (R$)	Preço médio de mercado (R$)	Sobrepreço médio	Despesa excedente (R$ milhões)
Ministério da Educação	110	707	450	57%	28,3
Ministério da Defesa	35	986	561	76%	14,9
Ministério da Saúde	29	767	454	69%	9,0
Ministério dos Transportes	15	713	412	73%	4,6
Ministério da Previdência Social	12	849	466	82%	4,4
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	11	1.068	556	92%	5,9
Presidência da República	10	973	439	122%	5,4
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	8	849	460	85%	3,1
Ministério da Agricultura e Pecuária	8	896	485	85%	3,1
Ministério da Cultura	7	694	382	82%	2,0

Fonte: elaborado pelos autores

CONCLUSÃO

No período de 2014 a 2023, o Governo Federal realizou a compra de 3,5 milhões de passagens aéreas, tendo sido 3,4 milhões delas analisadas nesta pesquisa. O sobrepreço médio encontrado na compra de cada um desse assentos foi de R$ 347 acima do preço de aquisição de passagens no mercado. O sobrepreço médio dos 10 anos analisados foi de 76%, chegando a 98% no período da pandemia de covid-19. O sobrepreço não está abaixo de 50% em nenhum caso de nenhum dos recortes analisados, seja por ano, OD ou órgão superior. Logo, apesar das variações significativas, o desperdício é evidente em todas as condições.

O estudo indica, ainda, que a correlação entre o volume de assentos adquiridos e o sobrepreço médio por órgão superior é de -0,28, sugerindo que órgãos que adquirem um maior volume de assentos tendem a conseguir melhores preços. Existe também uma correlação linear de 0,09 entre o sobrepreço relativo e o número total de assentos adquiridos em cada OD, indicando que trajetos mais voados tendem a apresentar maior sobrepreço relativo.

O desperdício de recursos na aquisição de passagens aéreas pelo governo federal tem ao menos duas causas relevantes (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020).

A primeira é a pequena antecedência das aquisições feitas. Para ampliar a antecedência da compra, reduzindo o sobrepreço, uma estratégia possível é a implementação de processos que permitam a realização da reserva de passagens pelo próprio viajante. A desburocratização do processo de compra pode ampliar substancialmente a antecedência da compra e garantir preços menores. Com efeito, em 2022 o governo anunciou novas medidas neste sentido, mas que ainda não representam a solução do problema. A segunda causa é a ineficiência do sistema de intermediação das compras. Os sistemas de compras diretas, como a Central de Compras, são iniciativas com grande potencial para reduzir esses problemas.

REFERÊNCIAS

ANAC. **Aeródromos**. Disponível em: https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/aerodromos. Acesso em: abr. 2023.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278-1308, 2009. https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da Política de Emissão de Passagens Aéreas adotada pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal**. Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/878490. Acesso em: abr. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel de Viagens Realizadas a Serviço**. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/viagens. Acesso em: abr. 2024.

COORAY, A.; SCHNEIDER, F. Does corruption throw sand into or grease the wheels of financial sector development? **Public Choice**, v. 177, n. 1, p. 111–133, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11127-018-0592-7

DIKMEN, S.; ÇIÇEK, H. G. Fighting Against Corruption and Bribery in Public Procurements During the Covid-19 Pandemic. In: MCGEE, R. W.; BENK, S. (Org.). **The Ethics of Bribery**. Springer: 2023. p. 309-328. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-17707-1_18

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019.

GROSSMAN, S. J.; HART, O. D. An analysis of the principal-agent problem. In: DIONNE, G.; HARRINGTON, S. E. (Org.). **Foundations of insurance economics**. Springer, 1992. p. 302-340.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. **Melhores gastos para melhores vidas**:

Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. IADB: 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0001217-es

JACOBSON, J. M.; DORMAN, G. J. Joint Purchasing, Monopsony and Antitrust. **The Antitrust Bulletin**, v. 36, n. 1, p. 1-79, 1991. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0003603X9103600101

JAIN, A. K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. Disponível em: https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133

LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. **The theory of incentives**. Princeton University Press: 2009.

LIMA, A. M. S.; ARENAS, M. V. S.; SOUZA, V. B. P. Inovação no serviço público federal para passagens aéreas: tecnologia, eficiência e legalidade. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 4, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.34117/bjdv4n4-175

MÉON, P.-G.; SEKKAT, K. Does corruption grease or sand the wheels of growth? **Public Choice**, v. 122, n. 1, p. 69-97, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0

MÉON, P.-G.; WEILL, L. Is Corruption an Efficient Grease? **World Development**, v. 38, n. 3, p. 244-259, 2010. Disponível em: https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.004

MIRANDA, H. S. **Compra direta de passagens aéreas**. Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3460

OCDE. **Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement**. OCDE, 2021.

PIRES, V.; MOTTA, A. R. Dimensões da qualidade das compras governamentais: um enfoque para o combate ao desperdício passivo no uso dos recursos públicos. **Revista do TCE-PE**, v. 20, n. 20, p. 33-48, 2018.

PORPORATO, M.; RUIZ, J. I. Changes in government procurement: COVID-19 as an opportunity for corruption. **Journal of Accounting in Emerging Economies**, v. 13, n. 4, p. 714-735, 2023. Disponível em: Disponível em: https://doi.org/10.1108/JAEE-10-2021-0325

SHIVAJEE, V.; SINGH, R. K.; RASTOGI, S. Procurement system for resilient supply chain amid the COVID-19 pandemic: systematic literature review. **Journal of Global Operations and Strategic Sourcing**, v. 16, n. 2, p. 397-429, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1108/JGOSS-04-2022-0029

YUKINS, C. R. A versitile prism: assessing procurement law through the principal-agent model. **Public Contract Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 63-86, 2010. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/25755802

RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas

ISSN: 2317-921X

RP3, Universidade de Brasília, n. 04 de 2024

O discurso da inovação em sua teleologia e impactos na esfera e na pesquisa públicas

The discourse of innovation in its teleology and impacts on the public sphere and research

Fernando Antonio Hello
http://lattes.cnpq.br/2518246712240428
https://orcid.org/0000-0003-1421-386X

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54703

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o que convencionamos chamar de "discurso da inovação", na tentativa de delinear sua teleologia, seus impactos e desdobramentos diferenciais na esfera e na pesquisa públicas, avançando de forma inter e transdisciplinar, utilizando o método estruturalista na construção de seu campo, por aproximações sucessivas. Na análise deste discurso, advindo da esfera privada, problematizando sua base essencialmente neoliberal e competitiva, buscamos novas possibilidades para a ressignificação, transformação, superação de sua teleologia no *éthos* e *modus operandi* da esfera e da pesquisa públicas, vocacionadas à busca de inovações tecnológicas em alcance social, desenvolvimento socioeconômico amplo, geração de valor público, e avanços sociais no combate à desigualdade. Concluímos que, em resposta ao imperativo desse discurso, caberia à esfera pública o papel de melhor gerir e orquestrar políticas públicas, em novas articulações entre ciência, tecnologia e desenvolvimento socioeconômico com responsabilidade social, através da adoção de modelos não menos inovadores na gestão, na articulação e protagonismo político entre atores.

Palavras-chave: Inovação; Análise de Discurso; Políticas Públicas; Sistemas de Inovação; Inovação Tecnológica; Teoria Crítica da Tecnologia.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze what we conventionally call the "discourse of innovation" in an attempt to outline its teleology, its impacts, and differential developments in the public sphere and research, advancing in an inter and trans disciplinary way, using the structuralism method in the construction of its field, by successive approximations. In the analysis of this discourse, coming from the private sphere, problematizing its essentially neoliberal and competitive basis, we seek new possibilities for re-signification, transformation, overcoming its teleology in the ethos and modus operandi of the public sphere and research, aimed at the search for technological innovations in social reach, broad socioeconomic development, generation of public value, and social advances in combating inequality. We conclude that, in response to the imperative of this discourse, the public sphere would have the role of better managing

and orchestrating public policies, in new articulations between science, technology, and socioeconomic development with social responsibility, through the adoption of no less innovative models in management, articulation and political protagonism between actors.

Keywords: Innovation; Discourse analysis; Public policy; Innovation Systems; Technological innovation; Critical Theory of Technology.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

No mundo todo, a ciência e a tecnologia têm desempenhado um papel primordial frente às expectativas das sociedades modernas relativas à busca do desenvolvimento sustentável e ao avanço em bem-estar socioeconômico. Mais especificamente, conforme nos fala Oliveira (2011b, p. 669), o papel desempenhado pela ciência nesse movimento é primordial, sendo parte dos graves problemas enfrentados pela humanidade atualmente e, paradoxalmente, sendo também parte das soluções possíveis a eles, contribuindo para sua resolução e superação.

Neste cenário, o avanço tecnológico surge enquanto diferencial de vantagem competitiva e fonte de ganhos econômicos em produção e produtividade, especialmente através das propostas de inovação[1] e, paralelamente, ela passa a ser meta primordial de desenvolvimento de diferentes programas de governos no mundo inteiro.

No Brasil, nos últimos 20 anos, com base numa intensa agenda política propositiva nacional, foi sendo criada uma importante infraestrutura institucional e institucionalizante, com a formulação de um grande arcabouço legislativo e de incentivos diversos ao avanço tecnológico e à inovação, essencialmente na busca da vantagem competitiva em diferentes setores da economia, na expectativa de inserção do país no rol das nações socioeconomicamente desenvolvidas e inovadoras.

Nessa conjuntura, começa a emergir certo "discurso da inovação" como diretiva desenvolvimentista e de avanços tecnológicos que, advindo essencialmente da esfera privada, passa a permear fortemente o plano econômico-administrativo da esfera pública. Para sedimentá-lo e abordá-lo enquanto foco de estudos utilizamos a metodologia de análise estruturalista de discurso, base para nossas considerações em construção por aproximações sucessivas.

[1] Para a distinção entre "Invenção" e "Inovação", cf. Manual de Oslo da OCDE - Organization for Economic Cooperation and Development (2005) e Fagerberg (2006).

Em sua essência, um "discurso", segundo Lemaire (1979, p. 42-3) se refere a uma comunicação que envolve um enunciado (o dito) e uma enunciação (o ato de dizer), e diz respeito, portanto, tanto a quem fala, como ao que se fala e para quem se fala, e cuja característica principal é a de ser relativamente autônomo em relação ao sentido, aos conceitos e às ideias, de tal forma que as palavras, em seus arranjos, frequentemente não conduzem diretamente ao sentido que se depreende da totalidade das suas frases. Consequentemente, nesse nível da comunicação, nem sempre se tem uma relação unívoca entre intencionalidade e os reais efeitos comunicativos.

Nesse esforço de análise, segundo Gregolin (2001), estamos frequentemente diante da questão de como um discurso se relaciona com a situação que o criou e, neste sentido, sua análise vai colocar em relação o campo da língua e o campo da sociedade, na história e na ideologia que a permeia. Segundo a autora, seria possível construir procedimentos efetivos capazes de restituir o traço da estrutura invariante dos discursos, descrevendo e explicando a estrutura presente na série de seus efeitos (PÊCHEUX, 1990, p. 255 apud GREGOLIN, 2001).

Do ponto de vista estruturalista, analisando mais especificamente o que convencionamos chamar de "discurso da inovação", estaríamos nos movendo tanto na dimensão sintática, aquela do significado da palavra numa frase e da frase num discurso, quanto na dimensão semântica da linguagem, representada por um conjunto vocabular que compõe uma axiomática particular, e cujos efeitos serão nosso foco de estudos (cf. NOGUEIRA; BICALHO; ABE, 2004. p. 2).

Para Orlandi (2009) a análise do discurso teria como proposta básica considerar como primordial a relação da linguagem com as condições de produção desse discurso: o falante, o ouvinte o contexto da comunicação e o contexto histórico-social e ideológico de onde ele emerge. Argumenta que, para se analisarem textos, é preciso uma ruptura metodológica com as formas convencionais de análise, passando a incluir a intervenção de conceitos que fazem parte da reflexão sobre as formações sociais, o discurso tendo a regularidade de uma prática social, em geral. Para dar conta disso, propõe fazer confluírem conhecimentos linguísticos, sócio-históricos e ideológicos:

> A análise de discurso introduz, através da noção de sujeito, a de *ideologia* e a de situação social e histórica. [...] vai trazer para a reflexão as questões de *poder* e das *relações sociais*.
> O discurso é definido [...] como ***efeito de sentido* entre locutores**. Assim, [...] o que se diz [...] resulta [...] da relação de sentidos estabelecida por eles num contexto social e histórico. [...]

> A análise de discurso procura então mostrar o funcionamento dos textos, observando sua articulação com as formações ideológicas. [...] Para a análise de discurso, a linguagem é produzida pelo sujeito, em condições determinadas, **e quem a analisa deve procurar mostrar o seu processo de produção**. (ORLANDI, 2009, p. 60-64) (Grifos nossos)

Dada estas características do processo comunicativo a analisar, nas últimas décadas nos deparamos com a hegemonia do discurso da inovação, que passa a se colocar enquanto proposta de rota de acesso privilegiada ao tão almejado desenvolvimento socioeconômico, especialmente a partir das teses de Joseph Alois Schumpeter (1883-1950)[2].

Nos últimos cinquenta anos, elas apontam a inovação como uma importante força de expansão do sistema de produção capitalista que, trabalhando através da destruição criativa, gera desequilíbrios e consequentes saltos evolutivos no sistema, especialmente através do protagonismo de investidores e empreendedores, incluindo aqui o próprio papel desempenhado por nações.

Desde os conceitos-chave schumpeterianos, esse discurso evolui historicamente em seus desdobramentos, impactos e graus de complexidade nos planos empresariais e administrativo-financeiros, em diferentes esferas de gestão, pública ou privada.

Na esfera pública, passa a estabelecer uma correlação direta e funcional entre as áreas de ciência e tecnologia (C&T) com políticas nacionais de desenvolvimento, que trazem a centralidade do conceito de inovação como elemento definidor de políticas públicas (PPs) a eles relacionadas, apontado por Oliveira (2011b, p. 672):

> [...] **o valor positivo da inovação é com frequência simplesmente pressuposto, como um truísmo que dispensa qualquer forma de demonstração; e daí, é um passo para ver nas inovações a cura de todos os males**. [...] se o valor da inovação é assim tão auto evidente, por que o inovacionismo, e o próprio conceito de inovação, surgiram quando surgiram, na década de 70 do século passado, não antes ou depois? [...] Será a coincidência cronológica com a ascensão do neoliberalismo mera coincidência? (OLIVEIRA, 2011b, p. 672, Nota de Rodapé 4) (Grifos nossos)

No desdobramento desse discurso inovacionista, segundo Balbachevsky (2010, p. 13-14), temos a origem dos denominados Sistemas Nacionais de Inovação (SNIs) e das PPs a eles relacionadas, e a recente evolução da base teórica desses sistemas:

[2] É relevante destacar a diferença entre crescimento e desenvolvimento estabelecida por Schumpeter (1988). Segundo ele, o mero crescimento da economia, o aumento da população e da riqueza, não significa desenvolvimento. Para ele, desenvolvimento seria algo mais complexo e muito mais amplo (cf. SCHUMPETER, 1988, p. 74).

> O estudo sistemático dos processos associados à inovação tecnológica [...] balizam boa parte do desenvolvimento posterior de conceitos chave articulados em torno do modelo teórico dos sistemas nacionais de inovação (SNI). [...] **a centralidade do novo conceito está associada ao seu potencial para articular um novo discurso que permitiu reacessar a relação entre ciência, tecnologia e desenvolvimento, [...][e] colocar o apoio ao desenvolvimento científico (porque gerador de avanços tecnológicos) no centro dos projetos de desenvolvimento do país.** [...] **os conceitos de inovação e de sistemas de inovação[3] são suficientemente abertos para comportar diferentes abordagens, auxiliando a unir uma grande variedade de atores e interesses, ainda que cada um reconheça nesses conceitos significados (e consequências políticas) bastante diversos. [...] Enfim, a manutenção do conceito de inovação como elemento definidor de finalidade da política científica e tecnológica cria limites claros para o desenho geral dessas políticas, seus instrumentos e as formas de condução dessas políticas. (**BALBACHEVSKY, 2010, p. 13-14) (Grifos nossos)

Paradoxalmente, essa relação direta e funcional entre as áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) com políticas nacionais de desenvolvimento e seus SNIs permitiram, por sua vez, a problematização de seus sentidos teleológicos amplos, do novo papel da esfera pública diante do avanço tecnológico com seus impactos e artefatos, nuances e reflexos, particularmente nas instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs)[4], com o advento da filosofia crítica.

Essa filosofia passa a sinalizar que o discurso da inovação tem impactos distintos nas organizações públicas face às suas especificidades, por estas serem distintas, em sua essência, das organizações privadas, onde a busca pela vantagem competitiva através da inovação é condição de sobrevivência das firmas no âmbito do sistema de produção capitalista.

Delimitando o nosso campo à esfera pública em suas particularidades, Lima (2007, p. 1) nos contextualiza:

> O que seria então **gestão pública**?
> Não se trata de desprezar a eficiência, tão pouco a qualidade. Trata-se, sim, de colocar o destinatário final da ação e dos serviços do Estado como referencial, tanto para a formulação das políticas públicas, como para a avaliação dos resultados da implementação delas.

[3] Sobre o detalhamento histórico do surgimento desses "Sistemas de Inovação", Oliveira (2011b, p. 670-1) nos apresenta o "inovacionismo" como "**a diretriz que postula a obtenção de inovações como objetivo primordial da pesquisa científica** […]. O inovacionismo é explicado como um meio de promover a mercantilização da ciência, e envolve uma associação estreita, um 'casamento' da ciência com o setor empresarial." (cf. OLIVEIRA, 2011b, p. 670-1) (Grifos nossos) Segundo o autor, a categoria surge com Christopher Freeman, em meados dos anos 1970, e os SNIs uma década mais tarde, chegando ao Brasil por volta do ano 2000.

[4] Sobre o conceito de ICTs, cf. Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/camara-permanente-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-1/Parecer042020CPCTIPGFAGU.pdf>. Acesso em 16/11/2023.

> Este referencial dá sentido público à gestão e coerência ao processo decisório, principalmente no momento de estabelecer prioridades às ações. [...]
> Gestão, sob esta óptica, é a capacidade que uma organização tem para fazer o que tem que ser feito da melhor maneira possível. [...] gestão é a capacidade de obter a melhor relação entre recursos, ações e resultados. **Entenda-se resultado como atendimento às demandas da sociedade - criação de valor público e geração do bem comum**. (LIMA, 2007, p. 1) (Grifos nossos)

Nessa linha entendemos que, na esfera pública e na pesquisa pública feita nas ICTs, enquanto partes integrantes dos SNIs, é importante que o inovacionismo e seu discurso sejam analisados, ressignificados e recontextualizados, gerando novas compreensões quanto às suas reais finalidades e impactos, face à função dessas esferas nesse ecossistema, seus desafios com o lucro e balanço "sociais", e obrigatoriedade de retorno à sociedade dos investimentos públicos em inovação.

Atualmente, é evidente o dilema da gestão na esfera pública em gerar valor público, enquanto contabilidade social e política, contra as mais diferentes exigências dos discursos sobre eficácia, eficiência e efetividade, incluindo o da inovação, conforme nos fala Lima (2007, p. 3):

> É preciso entender que o maior resultado da gestão pública é o ganho social e tal resultado não acontece no campo da administração, mas no campo da política, no sentido helênico da palavra. O ganho social não é contabilizável como lucro - este capaz de atestar o sucesso no setor privado - e é extremamente difícil mensurá-lo no setor público.
> Essa dimensão social da gestão não é natural da administração, cuja essência é técnica. [...] **A gestão pública tem sua finalidade na geração do bem comum, e os resultados, embora sejam objetos da gestão pública, não pertencem à administração, mas à política**. (LIMA, 2007, p. 3) (Grifos nossos)

Feitas essas considerações entre as especificidades das esferas, avançaremos com uma abordagem de base estruturalista, do mais abstrato para o mais concreto, via aproximações sucessivas, articulando algumas das principais dimensões e categorias envolvidas no chamado "campo da inovação", do "discurso da inovação" e do "avanço tecnológico" em seus impactos sobre a esfera e a pesquisa públicas.

Com base na teoria crítica da tecnologia de Feenberg e nos "efeitos de estrutura"[5], tentaremos construir uma análise crítica e propor possíveis avanços na esfera pública, em seu *éthos*[6] e *modus operandi*, conforme o quadro lógico da Figura 1, abaixo:

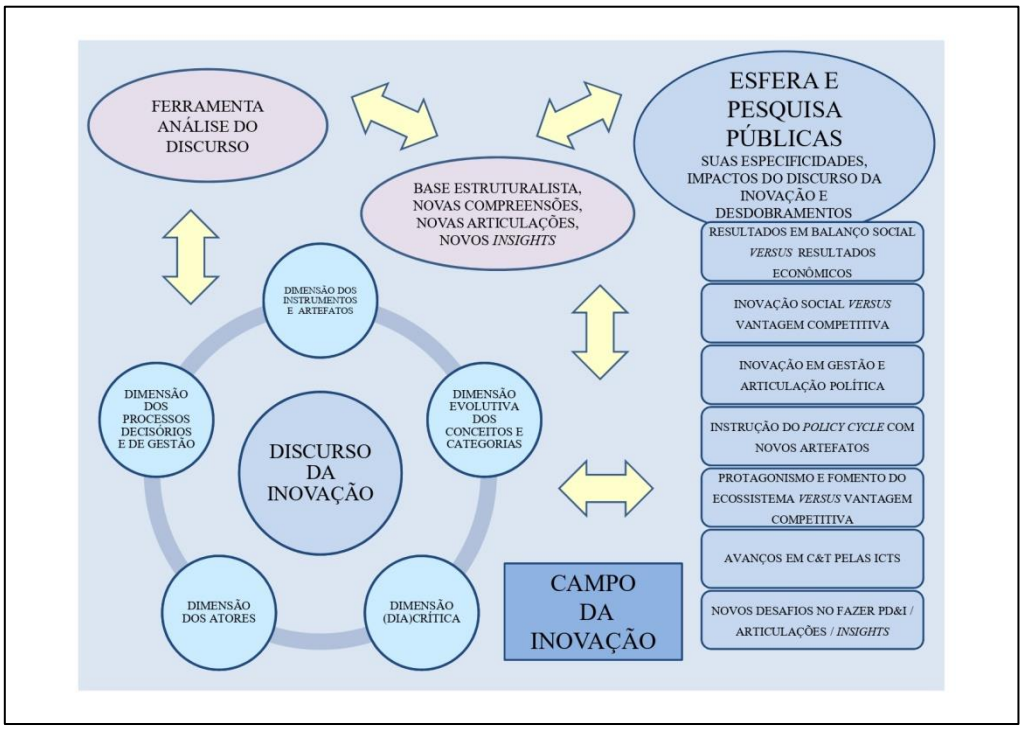


Figura 1: Quadro lógico da teleologia do discurso da inovação na esfera e pesquisa públicas.
Fonte: do autor.

Os efeitos de estrutura demandam uma abordagem transversal, interdisciplinar, e mesmo transdisciplinar, com conceitos e categorias advindas de vários campos teóricos, a fim de reunir e entender seus dinamismos e impactos no contexto da ciência e da técnica instrumentalizadas para o avanço tecnológico via pesquisa em C&T, recurso metodológico sobre o qual nos fala Oliveira (2016, p. 141):

> A armadilha da solução unidimensional para problemas de múltiplas dimensões tem sido discutida por teóricos contemporâneos da análise de políticas (Kingdon, 2002). Kingdon fala sobre o caráter multidimensional dos problemas: a complexidade que tipifica a dinâmica social implica considerar múltiplos aspectos para explicar os fenômenos, descrevê-los e, **no caso de políticas públicas, para solucionar problemas.** (OLIVEIRA, 2016, p. 141) (Grifos nossos)

[5] Sobre "estrutura", cf. Piaget (1970), p. 6-7. Sobre o Estruturalismo e os "efeitos de estrutura", cf. Hello (2022).
[6] Sobre o conceito de *éthos* na ciência, cf. Oliveira (2011a), p. 547 e 553.

Dessa forma, evitando soluções unidimensionais, na sequência abordaremos algumas dessas dimensões convencionadas como representativas dos grandes *drives* que, a nosso ver, delineiam minimamente o campo da inovação e seu discurso, na expectativa de analisar e articular sua teleologia e seus impactos na gestão pública e na pesquisa tecnológica pública.

2. A DIMENSÃO DOS INSTRUMENTOS E ARTEFATOS

De saída, iniciamos nossas aproximações destacando o papel dos instrumentos e artefatos que, de paradoxais criações tecnológicas ou ferramentas de utilidade, trazem profundas implicações na nossa percepção da realidade. A partir de uma base estruturalista, onde cada elemento dá significado aos demais e é, por sua vez, ressignificado por eles, esses instrumentos e artefatos nos reposicionam de forma relativa frente à realidade, redefinindo percepções e pontos de vista, que nos levarão a novas concepções de desenvolvimento, e do próprio processo inovativo, conforme nos aponta Benanti e Sabardeloto (2020a):

> [...] Então, a perspectiva com a qual gostaria de desenvolver o meu discurso é precisamente a de nos convidar a **olhar através desse novo instrumento que podemos ver como uma nova lente convexa**. Mas, se o computador que trabalha com os dados equivale à lente, talvez aquilo que temos pela frente não é apenas um estágio da inovação, porque a invenção de Galileu mudou a cosmologia, dizendo-nos que não somos mais o centro do universo. [...]
> O computador com os dados está produzindo algo análogo, mas tentemos trazer isso para a situação atual [...] e a possibilidade de um **novo pacto social** com uma metáfora. [...] **Porque corremos o risco de confundir o dedo [que aponta] com a Lua**, **porque corremos o risco de falar da inovação tecnológica** [...] **sem deixar emergir algumas perguntas de fundo**. (BENANTI; SBARDELOTTO, 2020a) (Grifos nossos)

É fato que inovações tecnológicas trazem consigo profundas mudanças, inclusive em nosso próprio horizonte instrumental de análise. Nesse sentido, do ponto de vista estruturalista, os avanços da técnica e dos saberes acabam por ressignificar os demais elementos envolvidos no sistema de inovação, de tal forma que a tecnologia inovadora passa a ser um elemento disruptivo não só na técnica, mas também no contexto global envolvendo o avanço do conhecimento e o desenvolvimento tecnológico. Produz ainda, por sua vez, diferentes modos de subjetivação advindos simplesmente do seu uso e aplicação, como nos aponta Bartolomé Ruiz (2021, p. 6):

> Uma primeira consideração nos leva a destacar que nunca as tecnologias (nem os saberes) foram totalmente externas à vida e ao modo de ser dos sujeitos. **Toda tecnologia (e saber) se imbrica no modo de viver dos sujeitos de tal modo que quanto mais complexa é a tecnologia, maior impacto produz sobre aqueles que a utilizam**. (BARTOLOMÉ RUIZ, 2021, p. 6) (Grifos nossos)

O avanço tecnológico no contexto do modo de produção capitalista, portanto, não é algo isento de implicações e impactos subjetivos, vindo a constituir novas subjetividades que, por sua vez, vão se inscrever no *socius* de diferentes formas, e com isso se (re)codificam. Consequentemente, para além dos impactos nos indivíduos em suas singularidades, por extensão, vai transformar de forma significativa a própria sociedade, seja de forma incremental, disruptiva, radical ou arquitetônica, como nos diz Bartolomé Ruiz (2021, p. 6):

> Estabelecido o pressuposto epistêmico da imbricação das tecnologias na constituição dos sujeitos, um dos aspectos que se merece destacar é que **as tecnologias e os saberes produzem modos de subjetivação**. [...] **As tecnologias atravessam os sujeitos que as utilizam a tal ponto que produzem o próprio modo de ser do sujeito**. Não somos nós que utilizamos externamente as tecnologias, senão que nós, ao utilizá-las, também somos constituídos por elas no nosso modo de ser. Quanto mais intensamente utilizamos uma tecnologia, mais ela nos modifica. (BARTOLOMÉ RUIZ, 2021, p. 6) (Grifos nossos)

O contrário também ocorre, quando olhamos para a sua dimensão institucionalizante, que gera (infra)estruturas inovativas. Permeadas e determinadas pela lógica da busca pelo avanço tecnológico, nos deparamos com os desdobramentos do discurso da inovação na esfera e pesquisa públicas, gerando (infra)estruturas e processos executivos, produtos ideológicos deste discurso.

Temos assim que o avanço dos conhecimentos por sistemas inovativos de C&T geram "efeitos de estrutura" (HELLO, 2022) institucionalizantes não menos inovadores e que vão ressignificar o todo–articulando novas dimensões, planos e eixos. Acenando à vantagem competitiva e ao prometido bem-estar resultante, eles também acabam por delinear novos espaços de análise crítico-ideológica apontados por Benanti e Sbardelotto (2020a):

> [...] a inovação tecnológica que está habitando a nossa transformação social e que desafia o nosso pacto social pode ser um ponto em um espaço tridimensional determinado por três coordenadas [...]. **o político**, **o dos *"players"* (atores)** e **o da plataforma**. [...]

> Sempre houve uma dimensão **política** dentro da **tecnologia**. [...]
> A inovação tecnológica deve então nos fazer falar de **uma mão "visível" do mercado, que orienta [...], não só as opiniões das pessoas, mas também a própria sociedade**. [...]
> Portanto, as três coordenadas – a política, a dos *"players"* e a da plataforma – servem para nos **interrogar** sobre esse tipo de solução, [...][que] se interpõe, adquire *know-how* e também [...] produz uma **mudança hermenêutica da realidade causada pela utilização desse artefato**. (BENANTI; SBARDELOTTO, 2020a) (Grifos nossos)

Assim, a partir do advento dos algoritmos e do processo de intensa "algoritmização da vida", segundo Benanti e Sbardelotto (2020b), uma questão ética sobre a criação desses efeitos de estrutura, sua releitura e interpretação se coloca aqui, problematizando a legitimidade dessa busca do desenvolvimento através da inovação tecnológica em nossa era:

> **Pensar em uma algor-ética significa pensar em um desenvolvimento da inovação**. **Utilizar eticamente a tecnologia hoje significa tentar transformar a inovação em desenvolvimento**. **Significa direcionar a tecnologia para e pelo desenvolvimento, e não simplesmente buscar um progresso como fim em si mesmo**. [...]
> Embora não seja possível pensar e realizar a tecnologia sem formas de racionalidade específicas (o pensamento técnico e científico), colocar o desenvolvimento no centro das atenções significa dizer que o pensamento técnico-científico não basta por si só. **São necessárias diversas abordagens, incluindo a humanística e a contribuição da fé**. (BENANTI; SBARDELOTTO, 2020b) (Grifos nossos)

Nesses termos, a essência da inovação e do avanço tecnológicos que Schumpeter (1934) originalmente colocava como o motor do desenvolvimento econômico e social no século passado, passa a ter uma nova conotação na sociedade capitalista atual, interrogando o próprio conceito de desenvolvimento. É aqui que a esfera pública passa a desempenhar um protagonismo central rumo às possíveis transformações objetivadas decorrentes:

> O desenvolvimento necessário para enfrentar os desafios da mudança [de] época deverá ser: **Global**, [...] e não só para alguns ou para alguns grupos (diferenciados por sexo, língua ou etnia); **Integral**, ou seja, de toda a mulher e de todo o homem; **Plural**, ou seja, atento ao contexto social em que vivemos, respeitando a pluralidade humana e as diversas culturas; **Fecundo**, ou seja, capaz de lançar as bases para as gerações futuras, [...]; **Gentil**, ou seja, respeitoso com a terra que nos hospeda (a casa comum), com os recursos e com todas as espécies vivas.
> Para a tecnologia e para o nosso futuro, **precisamos de um desenvolvimento que, sinteticamente, eu definiria como gentil. A ética é isso, [...] escolhas [...] que vão na direção de um desenvolvimento gentil**. (BENANTI; SBARDELOTTO, 2020b) (Grifos nossos)

Portanto, objetivamos aqui articular o papel dos artefatos que, tão paradoxalmente, acabam por trazer profundas transformações para as próprias possibilidades de articulação entre desenvolvimento, tecnologia e ciência, e que transformam o processo inovativo em seus desdobramentos. Nesse ponto, emerge a possibilidade de um novo protagonismo reservado à esfera e à pesquisa pública, indicado por Benanti e Sbardelotto (2020a):

> Sempre que eu pego nas mãos um artefato tecnológico, ele também é uma mediação da **realidade**, que nos convida a olhá-la através dos critérios que estão na base do seu desenvolvimento. Olhar o mundo através de um **fuzil de precisão me convida a dividir o mundo entre amigos e inimigos**. (BENANTI; SBARDELOTTO, 2020a) (Grifos do autor)

Aqui se evidencia toda a dimensão problemática da inovação e do avanço tecnológicos frente ao *éthos* e *modus operandi* da esfera e da pesquisa públicas, mais particularmente, no âmbito das ICTs públicas, redefinindo os objetivos de sua teleologia. Acompanhando Habowski (2019, p. 84) sobre esse novo protagonismo aberto à dimensão pública na inovação, no avanço e desenvolvimento tecnológicos, percebemos que C&T públicas necessitam repensar e rearticular seus objetivos, objetos, artefatos e alcances, harmonizando-os ao *éthos* e *modus operandi* públicos, de tal forma que avancem para além de uma simples racionalidade tecnológica capitalista dominante, e estejam mais voltados à emancipação, à transformação e ao avanço social amplos.

3. A DIMENSÃO EVOLUTIVA DOS CONCEITOS E CATEGORIAS DA INOVAÇÃO

Seguindo nossas aproximações sucessivas ao objeto, destacamos a evolução das principais categorias no campo da inovação presentes na literatura, de onde escandimos a circulação de um discurso, cuja análise instrumental procedemos e que dinamizam as posições relativas de seus significantes e significados, espaços de atuação e o papel de seus atores, relançando-os a novos posicionamentos estruturais.

Sob o ponto de vista utilitarista e pragmático, mudanças na tecnologia ao longo do tempo têm permitido que as pessoas passassem a fazer coisas até então não concebidas e, mais do que isso, que pudessem realizá-las com maior eficiência, eficácia ou efetividade.

Esse desenvolvimento, avançando por lacunas e oportunidades, juntamente com a evolução da ciência, do próprio comportamento da sociedade, da demografia, da legislação e das mudanças institucionais e dos sistemas de produção e de mercado dos países, das exigências e necessidades dos governos, das sociedades e das suas economias, desenvolvendo a chamada capacidade tecnológica (CAPTECs[7]) das firmas: "*a habilidade de fazer uso efetivo da tecnologia*" (KIM, 1999a, p. 111) e que, segundo esse autor, é "*o maior determinante da competitividade industrial*" (KIM, 1999b; LALL, 1990; OECD, 1996; SCHACHT apud KIM, 1999a, p.111).

A partir da década de 1960, a evolução histórica dos conceitos de inovação tecnológica na literatura cria uma taxonomia das categorias referenciais.

Partindo das diferentes classificações dos modelos teóricos de inovação (de produto, de processo, comportamental, de mercado, e estratégica) (LIAO; WU, 2010; WANG; AHMED, 2004), e com relação às diferentes abordagens da inovação (a funcional em P&D, por processo em funil, a sistêmica, e a ecossistêmica em cocriação), categorizados em "gerações" (*Technology Push*, *Market Pull*, Modelo acoplado, Modelo Integrado-Cadeia de Valor, e Modelo Integrado-Redes Integradas), evoluímos de modelos lineares até modelos mais integrados.

Nos anos 1990, a categoria das CAPTECs das firmas, passam a constituir o que se denominou como "*Innovation Capabilities*" (TEECE, 2007, p. 1319-1350; ALVES et al., 2017, p. 232-244), definidas como capacidades gerais em conhecimento para mobilizar diferentes recursos científicos e técnicos singulares, para inovações bem-sucedidas e estratégias competitivas que criam valor, tendo em vista as condições ambientais (ACOSTA-PRADO; LONGO-SOMOZA, 2013; GARCÍA-MUIÑA; NAVAS-LÓPEZ, 2007).

As CAPTECs em capitais humano, físico, organizacional (FIGUEIREDO, 2015) desenvolveriam ou refinariam rotinas que facilitariam as (re)combinações de conhecimentos pré-existentes, a disseminação de novos conhecimentos adquiridos, incorporando-os a novos produtos, processos e/ou serviços (GRANT, 1996; WINTER, 2003), um esforço tecnológico interno para dominar novas tecnologias, adaptando-as e/ou aperfeiçoando-as, e desenvolvendo seletivamente outras complementares.

[7] A expressão "Capacidade Tecnológica" (CAPTEC) é uma tradução para o português da expressão "*Technological Capabilities*", neologismo em inglês que junta os termos "*capacities*" (capacidades) com "*habilities*" (habilidades), mas sem tradução literal para a língua portuguesa.

As CAPTECs vão adquirindo, portanto, novas dimensões, indicadas agora por três elementos: capacidade produtiva, capacidade de investimento (e expansão) e capacidade de inovação (KIM, 1999). Para outros autores, as CAPTECs são colocadas segundo quatro perspectivas de gestão: pesquisa e desenvolvimento (P&D), patenteamento de invenções, contratação de pessoal técnico e introdução de novos produtos no mercado, sendo que todas essas perspectivas deveriam ser estrategicamente planejadas (REICHERT et al., 2012).

Segundo Patel e Pavitt (1995), níveis superiores de CAPTECs trazem maiores chances de sucesso, com entrega de soluções novas com maior valor agregado.
Avançando a categoria, agora colocadas enquanto "Capacidades Dinâmicas" (CAPDINs), segundo Alves et al. (2017), temos a "performance inovativa" da organização, composta pelo conjunto das quatro "Capacidades de Inovação" (em desenvolvimento, operacional, gerencial e transacional), ajustáveis e adaptáveis no tempo, traduzidas por "conseguir fazer a coisa certa", enquanto somatória das "melhores práticas adotadas", e de "fazer certo as coisas", enquanto qualidade.

Ainda segundo Alves et al. (2017, p. 232-244), embora todas as capacidades para inovação contribuam para um bom resultado, o maior diferencial competitivo estaria representado pela capacidade gerencial, pela potencialidade de gerar a sinergia necessária para um resultado superior.

De qualquer forma, é a soma do dinamismo operacional dessas capacidades e da sua sinergia na firma, somadas à sua cultura inovativa (somatório de valores, crenças, premissas, normas e padrões de comportamento, artefatos etc.), veiculadas através de um discurso, é que vão representar o chamado *innovation readiness*.

Essas mesmas CAPDINs para Teece (2007, p. 1319-1350) são "ativos escassos e difíceis de imitar", compostos pela capacidade de: (1) sentir oportunidades e ameaças, (2) aproveitar oportunidades, e (3) manter a competitividade favorecendo, combinando, protegendo e reconfigurando ativos tangíveis e intangíveis. O autor divide ainda estas "capacidades" entre capacidades técnicas e evolucionárias em vantagem competitiva. Aponta ainda que a função empreendedora para a inovação reconhece qualquer desequilíbrio e toma vantagem dele e destaca o que chama de "micro fundações das CAPDINs", "ativos" e processos organizacionais particulares e específicos daquela empresa, sua "sabedoria prática".

Nessa linha de evolução conceitual, percebe-se um refinamento e subjetivação das categorias envolvidas na compreensão do processo inovativo das firmas, envolvendo

aprendizagens diversas, diferentes interpretações e/ou leituras da realidade, com intensa atividade criativa, tomada de decisões sob risco e incerteza, ações subjetivas e implícitas, informações e mercados em constante evolução, análise de questões locais, centrais e/ou periféricas, e entendimento da natureza sistêmica da inovação, entre outras (TEECE, 2000).

Dessa forma, em linhas gerais, entender o "*analytical framework*" do processo inovativo demanda diferentes aportes teóricos que vão do entendimento das cinco forças de Porter (1980, 1991), até a concepção de que o desenvolvimento tecnológico e os modelos de negócios com aproveitamento de oportunidades constroem vantagem competitiva, orquestrando ativos difíceis de replicar (TEECE, 2007) e, consequentemente, inovação.

Em suma, essas construções teóricas, que vão constituindo o que convencionamos chamar de um "discurso da inovação", foram todas construídas, predominantemente, a partir do *éthos* e do *modus operandi* da esfera privada, na racionalidade tecnológica da busca da vantagem competitiva das firmas no mercado, economicamente seletiva.

Paralelamente a essa evolução conceitual e categórica da leitura dos processos inovativos, emerge a dimensão analítico-crítica sobre esses elementos, enquanto "novo artefato" e contraponto que abordaremos a seguir.

4. A DIMENSÃO (DIA)CRÍTICA

A "Teoria Crítica da Tecnologia" de Andrew Feenberg problematiza esta racionalidade tecnológica da literatura. Emerge em alternativa à superação de suas contradições e como um novo artefato para análise da inovação tecnológica em possíveis avanços.

Frente à vocação e ao *éthos* e *modus operandi* da esfera e da pesquisa pública, esse avanço articula novos espaços de protagonismo inovativo, enquanto contraponto ao imperativo desse discurso, como nos fala NADER (2013, p. 27):

> Uma teoria crítica da tecnologia para as condições contemporâneas é, hoje, preocupação de uma parte da filosofia e da sociologia das ciências e da tecnologia. [...] Também chamadas de construtivistas ou socioconstrutivistas, suas pesquisas lançam o olhar para captar onde e como estão fincadas as raízes sociais do conhecimento e da tecnologia como racionalidade instrumental em seu trânsito no mundo do poder, do mercado e da democracia. [...]
> [Andrew Feenberg] nos convida a sermos **capazes de reintegrar valores esquecidos ou desprezados à cesta de valores da tecnologia convencional**

> **dentre a maioria dos artefatos e sistemas com os quais convivemos ou dos quais dependemos**. [...]
> **Ela fornece [...] uma visão crítica sobre a tecnociência que contribue para evitar as catástrofes sociais, econômicas e ambientais que rondam nossa civilização.** [...]
> Ao criticar as concepções Instrumental, Determinista e Substantivista da tecnologia (FEENBERG, 1991, 1999, 2002), ela abre passo à **formulação de uma [Política de C&T] PCT diferente da atualmente em curso**, **que leve ao reprojetamento da tecnologia das empresas e [a]o desenvolvimento de tecnologias orientadas à inclusão social**.
> De fato, ao fornecer um embasamento a propostas como a da Adequação Sociotécnica, contribui de modo substancial para a renovação do movimento da Tecnologia Apropriada e para o fortalecimento do marco analítico-conceitual do movimento que hoje o substitui, o da **Tecnologia Social**[8]. (DAGNINO apud NEDER, 2013, p. 8, 13, 26 e 27) (Grifos nossos)

Ainda segundo Neder (2013, p. 17), a filosofia da tecnologia de Feenberg representa "uma crítica projetiva recontextualizante que expõe a relatividade das várias alternativas técnicas e a importância da democratização de processos internos e ocultos que regem os códigos sociotécnicos".

A dimensão da tecnologia social vem ao encontro das aspirações de transformação e inclusão sociais dos processos inovativos, e vai nos conduzindo aos desafios da esfera pública, em torná-los mais confluentes à sua vocação, aos modos de subjetivação e inclusão sociais, à democratização de códigos técnicos herméticos, e à sua superação pela transformação para o desenvolvimento socioeconômico amplo, conforme nos aponta (HABOWSKI, 2019, p. 85):

> [...] Feenberg (2017) nos fornece uma reflexão crítica sobre a técnica que qualifica a participação ativa no processo social, político e cultural das descobertas de mundos, em permanente (re)construção do sentido das tecnologias. Este processo, dentro do qual as ações e os objetos assumem significado não nos coloca necessariamente do lado oposto à técnica, **mas nos revela o seu potencial presente nas reconfigurações educativas postas em ação pela força dos atores sociais**. (HABOWSKI, 2019, p. 85) (Grifos nossos)

Nessa linha, entre as diferentes demandas por resultados inovativos em pesquisa que a inovação e seu discurso imperativo faz, ora a atores institucionais privados, ora a públicos, para estes últimos é essencial ter como referência resultados, *outputs* e *outcomes* não menos inovadores em tecnologias de transformação social, elas próprias enquanto artefatos.

[8] Para a definição básica do que é "tecnologia social", cf. Dagnino (apud OLIVEIRA, 2011b, p. 674).

O processo inovativo, portanto, em seu reflexo na esfera e pesquisa públicas, passa a constituir sistemas e estruturas característicos nessa dimensão, e consequentemente, efeitos de estrutura, cuja base repousa sobre seus principais atores nesta esfera: o Estado, as ICTs e demais Empresas públicas.

Falaremos sobre esses efeitos a seguir.

5. A DIMENSÃO DOS ATORES

Nas novas estruturas geradas por efeito do discurso da inovação, seus principais atores passam a ter papéis e posições redefinidos, e novas expectativas surgem em relação às suas respectivas atuações mais eficazes, eficientes e efetivas para o alcance de diferentes CAPTECs e CAPDINs.

Vários autores se lançam nessa busca por novas definições dos papéis a serem desempenhados por esses atores, face ao imperativo do discurso inovativo.

Nessa linha, para a proposta de uma nova atuação do Estado, Mazzucato e Penna (2016b, p. 5 e 7) sugerem a promoção de PPs orientadas por missões:

> Políticas "***mission-oriented***" podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas na fronteira do conhecimento para atingir metas específicas ou "*big science deployed to meet big problems*".
> [...] devem ser baseadas em diagnósticos e prognósticos [...] sólidos e claros. Isso requer não só a identificação de elos inexistentes, falhas e gargalos – as fragilidades e os desafios – do sistema nacional de inovação, mas também a identificação dos pontos fortes do sistema. [...] Esse diagnóstico deve ser usado na elaboração de estratégias concretas, **bem como de novas instituições e novas conexões no sistema de inovação**.
> [...] **Para cumprir um desafio, um país requer um Estado empreendedor**. **Esse conceito engloba o papel do Estado como tomador de riscos**, **o que prevaleceu em países em que se conseguiu alcançar o crescimento guiado pela inovação**. É por meio de iniciativas de políticas orientadas por missões e de investimentos em todo o processo de inovação – das pesquisas básicas até o estágio inicial de financiamentos de empresas [...] – que o Estado tem maior impacto no desenvolvimento econômico. (MAZZUCATO; PENNA, 2016b, p. 5 e 7) (Grifos nossos)

Mazzucato e Penna (2016b, p. 5 e 7) sugerem esse Estado empreendedor, numa nítida vertente keynesiana, dado que exigem investimentos estatais em infraestrutura de inovação, que por sua vez envolvem recursos estatais vultosos, persistência no longo prazo e a gestão de altos riscos, falhas e eventuais insucessos. Ainda que "missões" se constituam em desafios sociais que poderão beneficiar diferentes setores, transformam-se em PPs de inovação para superar a desigualdade, particularmente nos países

emergentes. O Estado deveria estar aberto a experimentações inovadoras nessas suas políticas, sendo capaz de "aprender" com erros, valorizando sucessos e insucessos, com monitoramento contínuo.

Nessa linha, os autores especificam o que entendem por "missões", assim como uma política de inovação (PI) "orientada por missões":

> [...] **Missões não são o mesmo que desafios sociais**. Desafios sociais representam os problemas grandes ou persistentes enfrentados por sociedades. **Missões são menos abstratas do que os próprios desafios. Missões definem objetivos e vias concretas para resolver um desafio social**, mobilizando um conjunto diversificado de setores para esse fim. Por conseguinte, **a política de inovação orientada por missão requer um novo tipo de política industrial que catalisa novos métodos de produção (e distribuição) através de uma variedade de diferentes setores.** [...]
> **Os desafios devem, sempre que possível, ser concebidos de forma a contribuir para o combate à desigualdade**. (MAZZUCATO; PENNA, 2016b, p. 7-8 e 13) (Grifos nossos)

Nessa linha, se por um lado, a grande questão crítica é como construir esse novo papel empreendedor do Estado, da esfera e pesquisa públicas, dando margem à replicação de boas práticas institucionais e nova concepção positiva para possíveis insucessos, criando políticas mais avançadas para promover o desenvolvimento em longo prazo, por outro lado, essa atuação centralizada e indutiva do Estado, problematiza o próprio conceito de liberdade inovativa, incompatível com suas características de criação, inventividade e competitividade características da atuação do empreendedor, sob liberdade econômica.

Dessa forma, alguns novos papéis propostos à esfera pública face ao discurso da inovação envolvem contradições que acabam por opor políticas indutivas e de fomento à própria essência *laissez-faire* característica dos processos inovativos competitivos.

A alternativa a essa dificuldade em protagonismo estatal no fomento da dinâmica do ecossistema seria construir uma base forte em educação e pesquisa em ciência básica, e oferecer total liberdade ao setor privado com potencial de parcerias com as universidades, atuando entre ciência básica e ciência aplicada.

Nessa linha, seu grande desafio passa a ser o de exercer um novo protagonismo amplo no sistema: enquanto orquestração e harmonização das diferentes PPs executadas pelas diferentes instituições e orientação macro da pesquisa científica com parceiros privados, na regulação do sistema, evitando sobreposições de iniciativas e de

responsabilidades, descontinuidade de investimentos e programas, alta burocracia e controle, entre outros.

De forma estrutural, o sistema de inovação vai se estabelecendo, passando a configurar o papel de cada um dos seus atores sociais, a ser definido, por sua vez, a partir da própria interação entre eles, em diferentes (re)combinações de ideias, sistemas digitais, tecnologias, *hard* e *softwares*, máquinas, equipamentos e processos.

Nesse sentido, na linha da economia da inovação de Mazzucato (2013) e Mazzucato e Penna (2016b), e na linha da ciência política e do chamado neo-institucionalismo de Balbachevsky (2010), novos protagonismos tratam de uma atuação estatal transversal nos diferentes subsistemas, da necessidade de constantes ajustes ao longo do processo, mantidas as constantes de: (i) manutenção e incremento de forte investimento público em longo prazo, (ii) a mitigação dos riscos, e (iii) o fomento do ecossistema de inovação de forma estrutural e estruturante, sem redundâncias. Em outros termos, aos atores públicos do sistema de inovação caberia inovar atuando em três grandes dimensões: (a) governança em um estado necessário (nem máximo, nem mínimo), (b) formulação de medidas de acompanhamento de indicadores, e (c) atenção aos ciclos de transformação do próprio sistema, sua realimentação incremental pela aprendizagem com a própria experiência em CAPTECs e CAPDINs, técnicas e administrativas. Novas relações devem ser estabelecidas entre os agentes envolvidos (governo, ICTs e setor privado), cabendo ao Estado a inteligência em sua orquestração.

Também é importante acompanharmos o que nos aponta Oliveira (2011a), particularmente em relação à atuação e ao papel reservado às ICTs na pesquisa tecnológica, dadas as pressões mercadológicas que incidem sobre a ciência voltada para o avanço tecnológico no neoliberalismo, em função de sua dependência de recursos para inovação também públicos:

> **[...] na medida em que a obtenção de inovações torna-se o objetivo primordial da pesquisa científica, seus rumos passam a ser ditados pelo mercado**. […] enquanto sistema regulador da vida econômica. […] **Observe-se que, para os adeptos do inovacionismo, a alegação de que a ciência está sendo mercantilizada não constitui absolutamente uma denúncia, ou um questionamento, muito pelo contrário, pois, sendo o dogma neoliberal pressuposto, é algo a ser celebrado**. (OLIVEIRA, 2011a, p. 535) (Grifos nossos)

Diante da proposta, portanto, de um novo papel para a Ciência e para a pesquisa pública face ao imperativo do discurso inovativo, vamos abordar em seguida a dimensão legal estruturante e institucionalizante do nosso SNI, geradora de efeitos de estrutura através do dinamismo de suas institucionalidades, e da atuação de seus atores na sustentação de suas respectivas posições frente a esse discurso.

6. A DIMENSÃO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E DE GESTÃO

Como promotoras da pesquisa científica e da inovação no cenário nacional e internacional, as ICTs públicas vêm se mostrando alinhadas ao esforço brasileiro pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e em avanços na construção de conhecimentos. Desafiadas pelas metas da incisiva agenda governamental, puderam avançar com a recente publicação do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (NMLCT&I) em 2018.

Ancorado em robusta legislação precedente[9] e com o objetivo de dar segurança jurídica a novos mecanismos propostos, traz novidades, como a exigência de as ICTs formalizarem suas PIs com diretrizes ao seu macroprocesso de inovação para acesso aos novos benefícios, vantagens, instrumentos e mecanismos de apoio e incentivo à inovação, agora ofertados.

Dados os contingenciamentos orçamentários e à consequente necessidade de buscar novas modalidades de captação de recursos, o NMLCT&I traz importantes avanços à sustentabilidade da pesquisa, indo ao encontro da urgência no cumprimento da agenda governamental na área, fortalecendo a institucionalidade do processo inovativo. Porém, ainda existem dificuldades em sua implementação, conforme nos aponta Balbachevisky (2010, p. 16):

> A despeito das expectativas geradas pela aprovação da lei, os resultados alcançados pela sua implementação são desapontadores, em grande parte porque a lei não resolveu o nó das questões jurídicas que cercam as parcerias público-privadas, e não atentou para as questões relativas à flexibilidade e autonomia das instituições públicas (Botelho e Bueno, 2008), que seriam necessárias para que a interação entre as instituições públicas de pesquisa e o setor privado ocorresse de forma mais intensa. (BALBACHEVSKY, 2010, p. 16)

[9] Cf. Lei 10.973 (2004), Emenda Constitucional Nº 85 (2015), Lei 13.243 (2016), "Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022" (2016), e Decreto Nº 9.283 (2018).

Nessa linha, o desafio atual das ICTs públicas em suas pesquisas refere-se à concepção, implantação, difusão e gestão relativos às suas PIs, no âmbito do chamado *Policy cycle*. Um esforço estratégico para o entendimento do complexo processo decisório envolvido no planejamento e execução de processos inovativos e de inteligência em prospecção tecnológica.

Sem dúvida, há um grande esforço em compreender melhor os impactos da nova legislação nestas ICTs, na expectativa de difundir e, efetivamente, implantar a cultura inovadora, criar ambientes promotores de inovação, redes de inovação, e desenvolver um novo perfil de pesquisador, com resultados mais consistentes em produção e produtividade em ciência, tecnologia e inovação à sociedade brasileira, em seus balanços sociais, na medida em que estes, por sua vez, vão subsidiar o ciclo da formulação e implementação dessas PIs nas ICTs.

Porém, é importante observar, conforme nos indica Rouen (2017, p. 9), que os esforços em construir uma infraestrutura legal a partir de um rol de políticas indutivas à inovação, face ao imperativo do discurso inovativo, embora necessários, por si sós, não são suficientes:

> Em que pese tais esforços, os resultados das pesquisas de avaliação mais recentes têm demonstrado que os indicadores de resultados e os impactos desses esforços não têm melhorado na mesma proporção.
> [...] esse baixo resultado dos esforços inovativos brasileiros contribui para impedir ganhos de produtividade essenciais para a inserção internacional das empresas brasileiras e para o demandado aumento da renda per capita do país. Nesse sentido, **a própria política tecnológica e de inovação precisa ser mais inovadora e arrojada**. Precisa também ser **ousada em seus objetivos e, por meio de uma inteligente ação do Estado, usar todas as ferramentas disponíveis – mesmo aquelas não evidentes –, no sentido de estimular o desenvolvimento, a introdução e a difusão de inovação na economia nacional**." (ROUEN, 2017, p. 9) (Grifos nossos)

Dentre estas ferramentas pode-se elencar um sistema de inteligência em prospecção tecnológica com alimentação por evidências objetivas, subsidiando o ciclo de formulação e implementação de PPs, que conecte os achados da pesquisa científica pública ao delineamento de linhas estratégicas, compostas por premissas e diretrizes, que irão compor o rol das PIs na organização pública, alinhadas às iniciativas governamentais.

Embora esta sistemática de alimentação seja necessária, percebe-se um grande distanciamento entre o conhecimento advindo da pesquisa científica e as especificidades do processo político-decisório que, geralmente, vai atender a outros requisitos e

particularidades que muitas vezes lhes são estranhos ou até opostos (cf. BALBACHEVSKY, 2010), o mundo da pesquisa científica estando em outra esfera de sistemas e processos decisórios organizacionais, com outras variáveis mais relevantes, dada a problemática articulação entre seus respectivos *éthos* e *modus operandi.*

Essa dicotomia se reflete paradoxalmente na estrutura organizacional das ICTs públicas, cuja missão precípua deveria ser o avanço de conhecimentos para inovação tecnológica, mas com alcance social.

Esse fato é apontado por Lopes (2018) sobre uma possível reforma na estrutura do Estado e de suas organizações, especialmente as de C&T:

> É, pois, imperativo que busquemos consolidar um modelo de Estado transversal, [...], **com metas e objetivos compartilhados e indicadores que permitam acompanhamento e maximização da entrega de resultados e impactos para a sociedade**. **Um excelente exemplo da essencialidade de tal modelo está no campo da inovação, que repercute em quase tudo que sustenta nações desenvolvidas**.
> **Praticamente todos os países desenvolvidos contam com estruturas transversais de estímulo à inovação**, ligadas à chefia do Executivo, **que reconhece ser o tema importante demais e transversal o suficiente para merecer um tratamento unificado e pragmático por parte de múltiplos ministérios, agências de fomento, organizações de pesquisa, universidades e empresas**." (LOPES, 2018) (Grifos nossos)

Dessa forma, o desafio é consolidar um Estado transversal, com gestão pública distribuída e evidências objetivas subsidiando a inteligência em prospecção tecnológica, pois isso daria suporte, de forma inovadora, ao ciclo de formulação e implementação de PPs indutivas, e à maximização da entrega de resultados para a sociedade.

Hoje, a ciência desempenha função central na assessoria científica sistemática, no suporte à tomada de decisão na esfera pública, traduzindo a ciência para informar a política, e vice-versa, fornecendo informações preciosas aos tomadores de decisão, em infinitas conjunturas político-administrativas que, uma vez favoráveis, permitem a conciliação sinérgica de diferentes agendas, expectativas e conhecimentos tácitos e explícitos, dos grupos de interesse envolvidos (DUTRA, 2001).

Essa proposta, enquanto intencionalidade política e potencial transformador e inovativo, favorece de forma transversal a emergência de um novo *éthos* e *modus operandi*, onde *práxis* e discursos tornaram-se mais harmônicos e consoantes, criando um círculo incremental virtuoso em gestão e melhoria contínua do *Policy Cycle* e de seus resultados concretos (HELLO, 2009).

Nesse sentido, enquanto artefato na instrução do ciclo político de formulação de PPs e PIs, a análise de discurso instrumental, de base estruturalista (HELLO, 2009, 2022), articula a dimensão técnica à dimensão política do processo, na busca da construção transformadora do bem comum representado, neste caso, pela gestão mais eficaz, eficiente, efetiva e inovadora da coisa pública, face aos novos desdobramentos trazidos pelo imperativo omnipresente do discurso da inovação, como tentamos demonstrar. (JOBERT; MULLER, 1987; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; FREY, 2009; HELLO, 2009).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de interdisciplinar e transdisciplinar, os desafios do campo da inovação impõem modos não menos inovadores de abordagem, onde incluiríamos o artefato metodológico da análise instrumental de discursos.

Como foi dito, nas últimas décadas, emergem muitos discursos com diferentes intencionalidades e teleologias. Dentre eles, surge o discurso inovativo que vem desempenhando uma influência primordial nas sociedades modernas, vinculado à busca pelo desenvolvimento socioeconômico amplo e sustentável.

Vimos que, num contexto neoliberal, a pressão inovativa veiculada através deste discurso passa a atrelar diretamente C&T ao desenvolvimento, a valorizar o avanço tecnológico enquanto solução geral para diferentes problemas, e a determinar a formulação de diferentes PPs em sua intencionalidade desenvolvimentista.

De forma instrumental, portanto, a análise deste discurso da inovação, feita através da leitura de seu processo sócio-histórico e ideológico, teórico-metodológico, e evolutivo de seus artefatos, conceitos e categorias, evidencia sua alteridade, em seus impactos no *éthos* e *modus operandi* da esfera e pesquisa públicas, dadas suas especificidades e vocações.

Paralelamente, também enquanto artefato inovativo e produto tecnológico evolutivo, a própria "análise instrumental de discurso" torna-se fator importante do *Policy Cycle*, pois permite integrar todas essas novas perspectivas e principais dimensões, agora enquanto efeitos de estrutura em seus dinamismos, possibilitando ressignificar os propósitos teleológicos de diferentes discursos.

Em particular, o desvendamento dessa "teleologia discursiva" do discurso inovativo possibilita sua recontextualização e reorientação, face às múltiplas dimensões e *drives* da pesquisa pública realizada em suas ICTs, onde C&T tentam avançar fronteiras para além da competitividade e do ganho econômico, em direção ao desenvolvimento socioeconômico amplo e sustentável, e de alcance social.

Neste processo de análise crítica e dialética das diferentes dimensões e impactos desse discurso inovativo, emergem novas estruturas e possibilidades de atuação para os atores públicos de governos que, em última instância, fecham em realimentação *policy cycles*, que viabilizam novas e mais bem ajustadas PPs rumo à inovação para o desenvolvimento.

Concluímos que o grande desafio atual para a gestão pública, essencialmente vocacionada ao bem comum e ao lucro social, seria articular o imperativo do discurso inovativo a novas e melhores CAPTECs e CAPDINs "públicas". Aos atores públicos governamentais, portanto, caberia melhor conduzir, fomentar e orquestrar sinergicamente os processos de inovação por meio de mais e melhores PPs, além de novos protagonismos, com modelos não menos inovadores em gestão eficaz, eficiente e efetiva dos seus dinâmicos SNIs e respectivos ecossistemas de inovação.

Dessa forma, nosso esforço busca compreender melhor todo o alcance evolutivo, transformador e articulador do discurso da inovação, via sua análise, no avanço de conhecimentos para o desenvolvimento, seus impactos na sociedade, no geral, e na dimensão e vocação da esfera e da pesquisa públicas em C&T, no particular.

Nesse sentido, como sugestão para avanços em novas pesquisas, sobre as consequentes reivindicações e aspirações de autonomia da ciência, em suas responsabilidades frente a esses novos imperativos discursivos, concluímos com Oliveira (2011a, p. 556-557):

> A autonomia neoliberal não precisa de outro nome, [...] caracterizada pelos princípios neoliberais do individualismo e da competitividade. Nesses termos, [...] a forma de autonomia a ser reivindicada pela ciência hoje [...] insiste na [...] autonomia metodológica. **Trata-se de uma forma inserida em um sistema democrático de condução da ciência que, como vimos, implica o exercício da responsabilidade social por parte dos cientistas**. **Dada a importância desse requisito, pode ser chamada *autonomia com responsabilidade social*, ou *autonomia socialmente responsável*. É a forma própria da ciência no interesse público ou ciência pós-neoliberal.** (OLIVEIRA, 2011a, p. 556-557) (Grifos nossos)

Caberia aos atores públicos em C&T, portanto, o desafio de fazer de forma mais inovadora a articulação possível entre a ciência "socialmente responsável" e de "interesse público", e o avanço tecnológico com objetivos de desenvolvimento social amplo e sustentável, mas atuando, agora, a partir de um novo patamar referencial.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA-PRADO, J. C.; LONGO-SOMOZA, M. Sensemaking processes of organizational identity and technological capabilities: an empirical study in new technology-based firms. **Innovar**, 23, n. 49, p. 115-129, 2013.

ALVES, A. C.; BARBIEUX, D.; REICHERT, F. M.; TELLO-GAMARRA, J. *et al.* INNOVATION AND DYNAMIC CAPABILITIES OF THE FIRM: DEFINING AN ASSESSMENT MODEL. **Revista de Administração de Empresas**, 57, 2017.

BALBACHEVSKY, E. **Processos Decisórios em Política Científica,Tecnológica e de Inovação no Brasil: Análise Crítica - Nota Técnica**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. São Paulo - SP, 35 p., 2010.

BARTOLOMÉ RUIZ, C. M. M. Algoritmização da vida: a nova governamentalização das condutas. **Cadernos IHUideias**, n. 314, 19 p., 2021.

BENANTI, P.; SBARDELOTTO, M. **Tecnologia e novo pacto social: artigo de Paolo Benanti**. São Leopoldo - RS, 2020a. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/599936-tecnologia-e-novo-pacto-social-artigo-de-paolo-benanti. Acesso em: 03/01/2023.

BENANTI, P.; SBARDELOTTO, M. **Política tecnológica: quando a inteligência artificial revela uma mentalidade colonial**. São Leopoldo - RS, 2020b. Disponível em: https://www.ihu.unsinos.br/categorias/602106-politica-tecnologica-quando-a-inteligencia-artificial-revela-uma-mentalidade-colonial-artigo-de-paolo-benanti. Acesso em: 03/01/2023.

DUTRA, J. S. O. **Gestão por competências.** São Paulo: Gente, 2001.

FAGERBERG, J. Innovation: A Guide to the Literature. *In*: **The Oxford Handbook of Innovation**: Oxford University Press, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0001. Acesso em: 18/01/2023.

FIGUEIREDO, P. N. **Gestão da inovação: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2000, n. 21, p. 211-259, 2009.

GARCÍA-MUIÑA, F. E.; NAVAS-LÓPEZ, J. E. Explaining and measuring success in new business: The effect of technological capabilities on firm results. **Technovation**, 27, n. 1, p. 30-46, 2007.

GRANT, R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm. **Strategic Management Journal**, 17, n. S2, p. 109-122, 1996.

GREGOLIN, M. do R. V. A análise do discurso: conceitos e aplicações. **ALFA: Revista de Linguística**, São Paulo, v. 39, 2001. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/alfa/article/view/3967. Acesso em: 28/06/2024.

HABOWSKI, A. C. **Teoria Crítica da Tecnologia e Educação: desafios contemporâneos**. Orientador: CONTE, E. 2019. 153 f. Master (Master) - Educação, UNILASALLE, Canoas - RS.

HELLO, F. A. **Ciência e gestão na universidade pública: das interfaces epistemológicas à práxis possível.** Orientador: PEREIRA, E. M. D. A. 2009. 134 f. (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1611433. Acesso em: 10/01/2024.

_____. Considerações estruturais sobre o exercício do cargo da presidência das Comissões de Ética do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF). **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, 16, n. 3, p. 560-572, 2022.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**. Paris: PUF, 1987.

KIM, L. Building technological capability for industrialization: analytical frameworks and Korea's experience. **Industrial and Corporate Change**, 8, n. 1, p. 111-136, March 1, 1999.

_____. Korea's national innovation system in transition. *In*: **Technology, Learning and Innovation.** New York.: Cambridge University Press, 1999, p. 335-360.

LALL, S. Technological capabilities and industrialization. **World Development**, 20, n. 2, p. 165-186, 1992.

LEMAIRE, A. **Jacques Lacan: uma introdução**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 317 p.

LIAO, S.-H.; WU, C.-C. System perspective of knowledge management, organizational learning, and organizational innovation. **Expert Systems with Applications**, 37, n. 2, p. 1096-1103, 2010.

LIMA, P. D. B. **Gestão Pública: o que falta?** Disponível em: <http://www.paulodaniel.com.br/uploads/fundap%20sitio(4).pdf> Acesso em: 20/11/2007.

LOPES, M. A. A hora e a vez do Estado transversal. **Correio Braziliense**, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/37516885/artigo---a-hora-e-a-vez-do-estado-transversal. Acesso em: 11/09/2018.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Tradução SERAPICOS, E. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I.** Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Brasília - DF, 119 p., 2016a.

_____. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Sumário Executivo.** Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Brasília-DF, 14 p., 2016b.

NEDER (ORG.), R. T. **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. 2ª ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina / CDS / UnB / Capes, 2013. 342 p.

NOGUEIRA, L. C.; BICALHO H. e ABE, J. As duas vertentes: significante e objeto a. **Psicologia USP**, 15, 2004.

OECD; COMMUNITIES, S. O. O. T. E. **Oslo Manual**. 2005.

OECD., O. F. E. C. A. D. **Industrial competitiveness**. Directorate for Science. Paris.: Organization for Economic Cooperation and Development - OECD. 1996.

OLIVEIRA, J. J. D. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: poder, política e burocracia na arena decisória. **Revista de Sociologia e Política**, 24, 2016.

OLIVEIRA, M. B. D. Formas de autonomia da ciência. **Scientiae Studia**, 9, n. 3, p. 527-561, 2011a.

_____. O inovacionismo em questão. **Scientiae Studia**, 9, n. 3, p. 669-675, 2011b.

ORLANDI, E. P. **O que é linguística**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2009. 78 p.

PATEL, P.; PAVITT, K. **Technological competencies in the world's largest firms: characteristics, constraints and scope for managerial choice**. IIASA - International Institute for Applied Systems Analysis. Laxemburg-AU, 32 p. 1995.

PIAGET, J. **Le structuralisme: que sais-je?** Paris: PUF 1970.

PORTER, M. **Competitive Strategy:Techniques for Analyzing Industries and Competitors**. New York: Free Press, 1980.

_____. **How competitive forces shape strategy**. Boston: Harvard Business School Press, 1991.

REICHERT, F. M.; ZAWISLAK, P. A.; PUFAL, N. A. **Os 4Ps da Capacidade Tecnológica: uma análise de indicadores de medição**. *In*: XXVII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 2012, Salvador - BA. 12 p.

ROUEN, A. T. O. **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília - DF: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

TEECE, D. J. **Managing intellectual capital: organizational, strategic, and policy dimensions**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, 28, n. 13, p. 1319-1350, 2007.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Evaluating public policies: a theoretical review of a field under construction. **Revista de Administração Pública**, 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

WANG, C. L.; AHMED, P. K. The development and validation of the organisational innovativeness construct using confirmatory factor analysis. **European Journal of Innovation Management**, 7, n. 4, p. 303-313, 2004.

WINTER, S. G. Understanding dynamic capabilities. **Strategic Management Journal**, 24, n. 10, p. 991-995, 2003.