

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, Vivian de Almeida Gregori Torres, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-068-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria apresentamos os textos aprovados, apresentados e debatidos no grupo de trabalho “Direitos sociais e políticas públicas I” no XXXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação *stricto sensu* com o tema “Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias”.

Em um país marcado por amplas desigualdades (econômicas, sociais, de gênero, raça...) a promoção dos direitos sociais é forma de realização do primado da justiça social prevista na ordem constitucional brasileira, o que ocorrerá através de planos e ações governamentais.

Tema crescente na área do Direito, a abordagem em Direito e Políticas Públicas busca discutir temas da teoria, dogmática e prática jurídica à luz dos programas estatais, de forma a verificar dentro do campo de públicas, o papel da ciência jurídica na concretização dos bens e objetivos constitucionais. Em matéria de direitos humanos-fundamentais, em específico, os direitos sociais, assume relevância já que demandam para a sua fruição a adjudicação de bens, serviços e utilidades pelo seu titular, que envolve a obrigatoriedade de uma atuação dos poderes públicos.

No trabalho “ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL: RETRATO DO BPC-LOAS EM TEMPOS DE CORTES DE GASTOS” analisa-se a garantia do BPC-LOAS como uma das políticas públicas previdenciárias que atende a cláusula geral da dignidade da pessoa humana ao garantir componentes essenciais para a fruição dos direitos humanos-fundamentais do seu titular.

No texto “ESCUTA ESPECIALIZADA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA ABORDAGEM DO PROGRAMA BEM ME QUER TERÊ” parte-se da importância do instrumento da escuta especializada no Programa Bem Me Quer Terê do Centro de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Violência Sexual como forma de garantir a proteção integral da criação e do adolescente.

Na pesquisa “EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO: SINAL DOS TEMPOS NEOLIBERAIS” se discute a agenda de política pública neoliberal de

flexibilização das relações dos trabalhos e das garantias sociais do trabalhador, a partir do resgate histórico do movimento, que culminou com a extinção da instituição responsável por sua proteção e promoção.

O texto “O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO” faz abordagem da fiscalização e o monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA) entre 2011 e 2022 em unidades de conservação estaduais como forma de contribuir com o monitoramento das políticas públicas.

O trabalho “O IMPACTO DA PESQUISA QUALITATIVA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE” busca delimitar a contribuição do conhecimento no ciclo de políticas públicas, em especial, na formulação e implementação das ações governamentais na área de saúde no Brasil.

A pesquisa “O QUADRO DE REFERÊNCIA DO PROGRAMA AMAPÁ JOVEM: APLICANDO O MÉTODO NA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP)” verifica o programa de promoção da inclusão social e produtiva de jovens em situação de vulnerabilidade do Estado do Amapá utilizando o método quadro de referência, proposto por Maria Paula Dallari Bucci.

O texto “PENSANDO NOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2030: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES” discute a partir da desigualdade econômica e social a inter-relação entre uma educação de qualidade e ambiental em meio às desigualdades sociais.

O trabalho “A POLÍTICAS PÚBLICAS COMUNS ENTRE OS ENTES FEDERADOS: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E SUAS INTERSECÇÕES COM A AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS” verifica a interação entre o programa nacional de combate à fome com as ODS, em especial, no que tange ao financiamento entre os entes federados da ação governamental.

A pesquisa “PREVENÇÃO DE TRAGÉDIAS CLIMÁTICAS URBANAS: A IMPLEMENTAÇÃO DO DIÁLOGO COMPETITIVO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS” faz a abordagem do diálogo competitivo como instrumento jurídico de formulação de políticas públicas de natureza climática, que demanda soluções inovadoras para tais questões contemporâneas.

No texto “RESULTADOS INICIAIS DO PROGRAMA "SOLO SEGURO-FAVELA": OS DIREITOS À MORADIA E À PROPRIEDADE TRADUZIDOS EM POLÍTICA PÚBLICA.” busca-se discutir o programa de regularização e integração ao dos assentamentos urbanos informais ao ordenamento territorial à luz da busca das finalidades jurídicas de justiça social e de desenvolvimento sustentável.

Por fim, “VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E IMPACTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COM BASE NO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (SIMA)” aponta-se a importância da adoção da tecnologia para a promoção e proteção dos direitos humanos e a formulação de políticas públicas eficazes que promovam um ambiente educacional seguro e inclusivo.

Todos os trabalhos trazem uma amostra da preocupação crescente da pesquisa em Pós-graduação em Direito e dos trabalhos acadêmicos dos pesquisadores com a busca da efetividade dos direitos sociais, bem como, a superação de todas as formas da desigualdade com a concretização das políticas públicas trazendo os contributos da ciência jurídica na matéria.

Brasília, 27 de Novembro de 2024.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Universidade de Passo Fundo

Profa. Dra. Vivian de Almeida Gregori Torres

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

THE CONTROL OF PUBLIC POLICIES BY THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF PARÁ AND CONSERVATION UNITS

Williana Ratsunne Da Silva Shirasu
Ana Elizabeth Neirão Reymão
José Henrique Mouta Araújo

Resumo

Diante da importância do controle das políticas públicas para efetivar o direito fundamental ao meio ambiente, o presente trabalho procura analisar a atuação do controle externo na preservação da biodiversidade na Amazônia. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, examina-se a fiscalização e o monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA) entre 2011 e 2022 em unidades de conservação estaduais. Em relação ao Parque Estadual do Utinga, a auditoria operacional identificou diversos problemas relacionados ao manejo dos recursos naturais, ao zoneamento e interação da unidade com as comunidades do entorno, ao saneamento básico, bem como, a incipiência da participação social. Esses problemas também se reproduziram, em algum grau, nas outras UCs verificadas: Parque Estadual Serra dos Martírios, Parque Estadual de Monte Alegre, Parque Estadual de Charapucu, Refúgio da Vida Silvestre Metrópole da Amazônia, Estação Ecológica do Grão-Pará e Reserva Biológica do Maiacuru. A Corte de Contas exarou diversas recomendações aos órgãos envolvidos, porém, ao longo do monitoramento, observou-se que muitas das medidas não foram atendidas, refletindo, desse modo, a complexidade que envolve os achados identificados. Conclui-se que o trabalho desempenhado pelo controle externo é relevante para aperfeiçoar os serviços oferecidos para a sociedade e contribui para dar destaque às questões ambientais na agenda política. Todavia, o sucesso das políticas públicas depende também de uma maior capacidade de articulação entre o controle, a gestão e os diversos atores sociais envolvidos, para que haja uma maior proteção aos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Monitoramento, Sustentabilidade, Unidades de conservação, Tcepa

Abstract/Resumen/Résumé

Given the importance of controlling public policies to implement the fundamental right to the environment, this paper analyzes the role of external control in preserving the Amazon biodiversity. Through bibliographical and documentary research, it examines the inspection and monitoring carried out by the Pará State Court of Auditors (TCEPA) between 2011 and 2022 in state conservation units. In relation to the Utinga State Park, the operational audit identified several problems related to the management of natural resources, zoning and the

interaction of the unit with the surrounding communities, basic sanitation, as well as the incipience of social participation. These problems were also reproduced, to some degree, in the other UCs verified: Serra dos Martírios State Park, Monte Alegre State Park, Charapucu State Park, Metrópole da Amazônia Wildlife Refuge, Grão-Pará Ecological Station and Biological Reserve from Maiacuru. The Court of Auditors made several recommendations to the bodies involved, however, throughout the monitoring, it was observed that many of the measures were not met, thus reflecting the complexity surrounding the identified findings. It is concluded that the work carried out by external control is relevant to improving the services offered to society and contributes to highlighting environmental issues on the political agenda. However, the success of public policies also depends on a greater capacity for coordination between control, management and the various social actors involved, so that there is greater protection of fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Monitoring, Sustentability, Conservation units, Tcepa

1. Introdução

A preservação da biodiversidade na Amazônia é importante não apenas para a região, mas também para o mundo, devido à sua riqueza de sua fauna, flora e recursos naturais. As Unidades de Conservação estaduais (UCs) desempenham uma função fundamental nesse contexto, atuando como áreas protegidas que visam garantir a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade.

A eficácia das políticas públicas ambientais depende não apenas da sua formulação, mas também da sua implementação e fiscalização adequadas. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA) desempenha um relevante papel como órgão de controle externo em relação às ações do governo estadual, incluindo aquelas referentes à gestão das UCs.

O Tribunal de Contas, com base em suas auditorias e análises, pode fornecer percepções valiosas sobre os desafios enfrentados na gestão das áreas protegidas, bem como sugerir medidas para aprimorar sua eficácia. A compreensão acerca dessa atuação permite avaliar as políticas públicas, identificando aperfeiçoamentos a serem adotados.

Na ótica do ciclo de uma política pública, por meio da fiscalização e monitoramento, o Tribunal acompanha a execução de programas e projetos ambientais, verificando as ações governamentais na preservação dos recursos naturais. Nesse mister, pode identificar irregularidades e, assim, recomendar medidas corretivas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade da gestão ambiental.

Diante dos desafios crescentes enfrentados pela Amazônia, como o desmatamento, as queimadas e a pressão por atividades econômicas predatórias, bem como a importância do controle das políticas públicas para efetivar o direito fundamental ao meio ambiente, o presente trabalho procura analisar a atuação institucional do TCEPA na preservação da biodiversidade na Amazônia.

Especificamente, objetiva identificar a contribuição do controle externo na efetivação desse direito, analisando a ação de fiscalização realizada pelo TCEPA e iniciada em 2011 e monitorada até 2022 que teve como escopo as seguintes UCs do Pará: Parque Estadual do Utinga, Parque Estadual Serra dos Martírios, Parque Estadual de Monte Alegre, Parque Estadual de Charapucu, Refúgio da Vida Silvestre Metrópole da Amazônia, Estação Ecológica do Grão-Pará e Reserva Biológica do Maiacurú.

Assim, definiu-se como problema de pesquisa: qual a contribuição do controle externo exercido pelo TCEPA na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente e na preservação da biodiversidade na Amazônia?

O estudo se embasa na auditoria operacional realizada pelo TCEPA e nos seus desdobramentos. A pesquisa é de abordagem qualitativa, tendo o levantamento bibliográfico e documental como os tipos de procedimentos adotados. Foram consultados trabalhos técnicos e as decisões da Corte de Contas paraense¹ bem como informações e dados públicos, disponibilizados em sítios oficiais na Internet dos órgãos envolvidos na análise.

O texto, então, se estrutura em sete seções. Após essa introdução, a segunda seção apresenta aspectos teóricos acerca da fiscalização e do monitoramento sob a ótica do ciclo de políticas públicas. A terceira versa sobre a atuação institucional do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Na quarta, analisam-se os resultados da auditoria operacional supracitada e, na quinta, os resultados do monitoramento das recomendações exaradas. A seção seis destaca os desafios do controle externo para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Por fim, apresentam-se as considerações finais acerca do estudo.

2. Fiscalização e monitoramento, sob a ótica do ciclo de políticas públicas

As políticas públicas surgem como resposta do poder público a determinado problema político. São, portanto, iniciativas do Estado e de organizações sociais para atender demandas referentes a problemas de caráter público ou coletivo (Schmidt, 2018, p. 122).

Compreende-se que o ciclo das políticas públicas é marcado inicialmente pela definição do problema (1); em sequência, esse problema é inserido na agenda política (2); formulam-se propostas para solucioná-lo (3); as propostas são implementadas (4); e é realizada uma avaliação para verificar os êxitos e falhas do processo de implementação e aspectos como efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade (Schmidt, 2018, p. 131-138).

Encerrado o ciclo de políticas públicas, a sua extinção é considerada a parte derradeira desse ciclo, precedida das fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Sechhi, 2015, p. 88).

Nesse processo, a participação de atores se torna essencial, não somente para exercer pressão para inclusão de determinado problema social na pauta governamental, mas também para colaborar na sua implementação e desdobramentos. Cada participante pode atuar como um incentivo ou um obstáculo (Kingdon, 1995, p. 226).

¹ Todos os documentos oficiais da auditoria operacional constam disponibilizados no portal institucional do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/control-e-externo/auditoria-operacionais?layout=edit&id=4211>. Acesso em: 10 ago. 2024.

Na realização de uma política pública, é necessário verificar se os resultados esperados estão efetivamente sendo produzidos. Assim, o monitoramento envolve verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas; acompanhar sua execução à luz da política firmada e apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover.

Nesse sentido, Carraro (2012, p. 99) aduz que o acompanhamento das políticas públicas é imprescindível para verificar o real atendimento das necessidades humanas básicas da população, promover a transparência e o uso adequado dos recursos públicos, e, dessa forma, contribuir para a democratização dessas políticas. Para a autora, o monitoramento e a avaliação auxiliam na tomada de decisão, promovem a aprendizagem e a propagação do conhecimento, além de influenciar na concepção e gestão das políticas públicas e ser um instrumento para o controle social.

Barcellos (2018, p. 261) concebe que o monitoramento é, na verdade, um dever jurídico-constitucional instituído pela Constituição, na medida em que esta firma um compromisso voltado à garantia de direitos fundamentais, vislumbrados no cotidiano das pessoas. A existência de normas, a instituição de políticas públicas e as decisões judiciais são mecanismos destinados a atingir essa finalidade.

Observa a autora que existe um percurso entre a norma e o seu impacto sobre a realidade, e o monitoramento das políticas que buscam promover os direitos fundamentais é fundamental para que esse impacto ocorra da forma mais equitativa possível. O monitoramento, portanto, é um instrumento que busca garantir que se levem os direitos a sério, de modo que a norma possa alcançar seus propósitos na vida real (Barcellos, 2018, p. 261).

Nesse cenário, a coleta de informações sobre as políticas públicas, seu processamento e disponibilização ao público pode demonstrar que resultados prometidos não foram alcançados, razão pela qual a transparência na realização de uma política se relaciona com o próprio exercício do poder político e seus limites, sob uma dimensão contra majoritária. O monitoramento de uma política pública envolve muitas escolhas que exigem não apenas juízos técnicos, mas muitas vezes também políticos (Barcellos, 2018, p. 262).

Nessa tarefa, os Tribunais de Contas figuram como importantes atores. São órgãos dotados de autonomia para exercer o controle externo, com competência prevista expressamente na Constituição Federal, Constituições estaduais e Leis Orgânicas, com atribuições contidas também em leis esparsas, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), por exemplo.

A atuação do controle é observada especialmente na fase de avaliação, em que se verifica a correspondência da política estabelecida com os critérios de legalidade, efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade. Contudo, sua contribuição transcende o aspecto avaliativo para influenciar, também, ainda que indiretamente, a formação da agenda política, a formulação de propostas e a continuidade da execução da política pública, além de contribuir para o controle social.

Vale mencionar que as Cortes de Contas também realizam monitoramento, que consiste no acompanhamento sistemático do desenvolvimento da política pública. Nesse mister, podem ser empregados indicadores que fornecem informações sobre o desempenho da política pública, se funciona adequadamente, o que pode ensejar a tomada de medidas corretivas ou até mesmo a reavaliação da sua continuidade.

O monitoramento é essencial para a garantir a proteção, a promoção e o respeito aos direitos fundamentais, com ênfase nos resultados que a política pretendeu alcançar. O resultado deve viabilizar a revisão da política ou seu aprimoramento, para que se amplie cada vez mais a sua capacidade de promover os resultados desejados.

Portanto, tal ferramenta possui reflexos no fortalecimento da democracia, auxilia na tomada de decisões e contribui para o incremento da qualidade do debate político. O resultado mune o Poder Legislativo e a sociedade para realizar um controle político e social mais qualificado, na medida em que fornece dados, informações e análises que subsidiam o debate.

3. O Tribunal de Contas do Pará e o controle externo estadual

A competência dos Tribunais de Contas para analisar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas decorre diretamente da Constituição Federal de 1988. Segundo o art. 70 da CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Nesse mister, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, consoante previsto pelo constituinte no art. 71. Essa atuação é realizada de diferentes formas, tais como no julgamento das contas dos gestores públicos e acompanhamento da execução orçamentária por meio das diversas espécies de fiscalização, como inspeções e auditorias.

Em relação ao Estado do Pará, por simetria, conforme determina o art. 115 da Constituição Estadual, compete ao controle externo auxiliar a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Assim, o controle externo é realizado pelo TCEPA, no que se refere ao Estado, e pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA), cuja competência está inserida no controle externo da administração financeira e orçamentária dos municípios paraenses. No presente trabalho, em que se analisa o controle de políticas públicas nas Unidades de Conservação estaduais, verifica-se, portanto, a atuação do TCEPA como órgão de controle, em razão da delimitação da sua competência.

O TCEPA é regido pelo Ato nº 63, de 17/12/2012 (Regimento Interno - RITCE) e organizado pela Lei Complementar Estadual n. 81, de 26/04/2012 (Lei Orgânica). No exercício da sua missão institucional, atua por meio de diversos instrumentos de fiscalização, tais como auditorias, inspeções e monitoramento, elencados no art. 72 do RITCE.

Dentre os processos submetidos à distribuição do Tribunal, destacam-se as classes: prestação de contas do Governo do Estado, atos de admissão de pessoal, atos de aposentadoria, reforma e pensão, denúncia, representação, consulta, prestação de contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais, gestão fiscal, prestação de contas dos auxílios, contribuições ou subvenções concedidas pelo Estado, fiscalização de contratos, tomadas de contas, inspeção extraordinária, auditoria operacional etc. (TCEPA, 2012).

O processo de fiscalização poderá ser realizado mediante os seguintes instrumentos: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento, a partir de um Plano Anual de Fiscalização elaborado internamente a cada ano, para vigorar no exercício seguinte, em que são considerados os critérios de materialidade, risco e relevância, levando em conta a natureza, o porte e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades a serem fiscalizados. O resultado das fiscalizações é comunicado às autoridades competentes para a adoção de medidas saneadoras das impropriedades e falhas identificadas (TCEPA, 2012).

De forma geral, as auditorias são utilizadas para examinar a legalidade, economicidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCEPA, quando ao aspecto contábil financeiro, orçamentário e patrimonial. Além disso, é possível avaliar o desempenho dos jurisdicionados, assim como de sistemas, programas, projetos e atividades governamentais (TCEPA, 2012).

O monitoramento é utilizado pelo Tribunal de Contas como medida de atestar o cumprimento das determinações, nos casos em que o Tribunal tenha assinado prazo para adoção de providências para o exato cumprimento da lei; para verificar a implementação de recomendações e avaliar o impacto da implementação ou não da implementação das deliberações no objeto fiscalizado (TCEPA, 2012). Vale mencionar que os Poderes, órgãos e entidades da administração pública devem instituir e assegurar o regular funcionamento da sua unidade de controle interno, em apoio ao controle externo (TCEPA, 2012).

Assim, observa-se que há uma robusta estrutura organizacional instituída para realizar o controle externo em nível estadual, que alcança a promoção de políticas públicas estaduais na medida em que se fiscaliza o emprego de recursos públicos para alcançar determinado fim social, como resposta aos problemas políticos da comunidade.

4. Auditoria operacional em unidades de conservação estaduais

Segundo o artigo 225 da Constituição da República Federativa de 1988, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para tanto, incumbe ao Poder Público, dentre outras atribuições, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas e definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a Lei n. 9.985, de 18/07/2000, foi promulgada para regulamentar o referido comando constitucional, instituindo, assim, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (UCs).

As UCs são compreendidas como espaços territoriais legalmente instituídos pelo poder público, incluindo seus recursos ambientais, para conservar a natureza, proteger a biodiversidade e assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas. São classificadas em duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável (Brasil, 2000).

O objetivo principal das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Nas Unidades de Uso Sustentável é permitida a exploração do ambiente, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos.

Há diversas categorias de Unidades de Proteção Integral, a saber: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento nacional e refúgio da vida silvestre. No presente

tópico, destaca-se o parque nacional, que é uma Unidade de Proteção Integral dentre as unidades de conservação estabelecidas no Brasil.

Durante o período de setembro de 2011 a agosto de 2012, a partir da designação de equipe técnica composta por auditores, o Tribunal de Contas realizou auditoria operacional com o objetivo de propor medidas que propiciassem o fortalecimento das UC's, quanto à adequação aos critérios estabelecidos nas normas ambientais e a sua gestão (TCEPA, 2012).

A auditoria teve como escopo as unidades de proteção integral tratadas no Plano Plurianual do Estado do Pará 2008-2011, com abrangência, portanto, a esses exercícios. O trabalho foi realizado como fruto do objetivo de implementar o sistema de unidades de conservação estaduais para contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território paraense, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (TCEPA, 2012).

A auditoria operacional contemplou duas linhas de investigação. A primeira tratou do estudo de caso no Parque Estadual do Utinga, que constitui a primeira UC estadual deste gênero no Pará. A segunda linha de investigação possibilitou traçar um diagnóstico de caráter geral a respeito dos problemas de gestão que impactam negativamente na conservação, proteção e uso sustentável em 06 (seis) Unidades de Proteção Integral (TCEPA, 2012).

Diante dos problemas constatados, foram expedidas diversas recomendações pelo Tribunal no ano de 2013 para melhorar os serviços prestados e corrigir deficiências. Os órgãos responsáveis apresentaram plano de ação, a fim de cumprir as recomendações propostas, tendo sido acompanhadas pelo TCEPA mediante monitoramento até o ano de 2022.

Feitas tais considerações, passa-se a apresentar os problemas identificados na auditoria realizada no Parque Estadual do Utinga e, em seguida, os resultados da fiscalização referentes às demais unidades de conservação auditadas.

4.1 Auditoria operacional no Parque Estadual do Utinga Camillo Vianna

O Parque Estadual do Utinga Camillo Vianna, anteriormente denominado Parque Ambiental de Belém, foi criado pelo Decreto Estadual n. 1.552/1993, reconhecido como um bem público destinado ao uso comum do povo (Pará, 1993). Em 2008, por meio do Decreto Estadual n. 1.330/2008, o Parque Estadual do Utinga foi transformado em Unidade de Proteção Integral, integrante do SNUC (Pará, 2008). Em 2019, o parque passou a ser denominado Parque Estadual do Utinga Camillo Vianna, consoante disposição da Lei Estadual n. 8.958/2019 (Pará, 2019).

O Parque do Utinga está localizado na Região Metropolitana de Belém (RMB) e abrange os municípios que de Belém (99%) e Ananindeua (1%). Possui uma área territorial de 1.393,088 hectares (13,93 Km²), na qual estão compreendidos dois importantes mananciais, os lagos Bolonha e o Água Preta, que abastecem quase 70% da RMB (Ideflorbio, online).

A criação do parque possui como objetivos propiciar um espaço de lazer para a comunidade; possibilitar o desenvolvimento de atividades científicas, culturais, educativas, turísticas e recreativas; assegurar a potabilidade da água através do manejo dos lagos e da recuperação das águas degradadas; ampliar a vida útil dos seus mananciais; preservar os animais silvestres; assegurar a integridade das florestas; promover benefícios para a melhoria da qualidade de vida da população, entre outros (Pará, 1993).

À época da auditoria realizada, verificou-se que o Parque do Utinga passava por um estado de degradação atribuído à urbanização crescente e desordenada em Belém e Ananindeua, com o surgimento de bairros, conjuntos residenciais e invasões ao longo do seu entorno. Em complemento, constatou-se o manejo inadequado dos recursos naturais e do uso da área do parque ambiental (TCEPA, 2012).

A partir do plano de manejo de 1994, portanto, desatualizado, a equipe técnica identificou como causas de degradação o lançamento *in natura* do esgoto doméstico nos lagos, a poluição carregada pelas águas pluviais, o despejo de resíduos oleosos, esgoto industrial, lixo e invasão das margens dos mananciais. Durante a auditoria, aplicaram-se questionários cujo público-alvo foi a população do entorno, pelos quais foi possível averiguar o agravamento desses problemas ao longo dos anos, principalmente em relação ao lançamento de esgoto doméstico, águas pluviais e invasão urbana (TCE, 2012, p. 15-20).

A equipe técnica realizou também visitas *in loco*, nas quais foi possível identificar treze pontos de lançamento de esgoto e de carga poluidora de águas pluviais no entorno do Lago Bolonha. Em relação ao Lago Água Preta, foram localizados dezoito pontos de lançamentos de esgoto e de cargas poluidoras no entorno e interior do Parque do Utinga. Portanto, constatou-se haver 31 pontos de lançamento de esgoto e de cargas poluidoras nessa unidade de conservação de proteção integral (TCE, 2012, p. 15-20).

Além disso, foram averiguados problemas relacionados à segurança e fiscalização, vislumbrados na abertura de trilhas clandestinas, uso inadequado dos mananciais para banho, atividades de pesca, uso residencial do parque por agrupamentos familiares, lixo, queimadas, campos de futebol etc. (TCEPA, 2012).

A auditoria operacional identificou um quadro pessoal insuficiente e pouco qualificado para realizar os serviços públicos, com infraestrutura precária, em desacordo ao plano de

manejo, inclusive. Um dos maiores problemas apontados foi referente ao saneamento básico dentro do parque, tendo sido identificado, à época, a oferta de água imprópria para o consumo, com escoamento indevido diretamente no lago Água Preta, além do risco de contaminação dos mananciais pelo vazamento de esgoto (TCEPA, 2012).

Em relação aos bairros do entorno do Parque do Utinga, verificou-se que 85% das residências despejavam água diretamente nas valas da rua, lançada para dentro do parque; e que 90% das moradias possuíam fossas rudimentares para destinação do esgoto residencial. Tais fatos revelaram o descumprimento da legislação ambiental vigente em relação às instalações físicas, hidráulicas, elétricas e sanitárias (TCEPA, 2012).

No tocante ao zoneamento, a fiscalização identificou que a zona de amortecimento foi ocupada indevidamente por construções residenciais, industriais e comerciais e apurou que existiam, à época da auditoria operacional, cerca de oitenta mil famílias residentes no entorno do parque. Esse crescimento urbano desordenado acarretaria o assoreamento dos lagos, contaminação dos mananciais, degradação da biodiversidade (TCEPA, 2012).

Os problemas referentes à ocupação do entorno do Parque do Utinga são devidos não apenas em razão da insuficiência das ações de fiscalização, mas também pelo atraso na definição dos limites territoriais da unidade de integração, pois, segundo relatório técnico, esses limites só foram estabelecidos após dezoito anos da criação da unidade (TCEPA, 2012).

Importa registrar que a equipe técnica identificou que as áreas que continham os olhos d'água e as nascentes da bacia do lado Água Preta não foram incluídos no limite oficial da unidade de conservação. Diante do aumento da pressão urbana na região, essas áreas passaram a ser ocupadas por construções residenciais, industriais e comerciais, cujos esgotos eram lançados nas nascentes ou ainda despejados no interior da UC, o que comprometia as espécies existentes, as nascentes e os lagos (TCE, 2012, p. 41).

À época, havia cerca de trinta famílias residindo no parque, e os processos de desapropriação estavam paralisados desde 2008. Devido à falta de fiscalização, à morosidade das decisões judiciais e às prioridades diversas na gestão ambiental, a pressão urbana no entorno e dentro do parque estavam em expansão (TCEPA, 2012, p. 42).

Por disposição expressa do art. 29 da Lei n. 9.985/2000, que instituiu o SNUC, cada UC de proteção integral deve ter um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil (Brasil, 2000).

Para fins de atender a referida disposição normativa, o Governo do Estado do Pará editou o Decreto n. 1.330, de 02/10/2008, no qual criou o Conselho Consultivo do Parque

Estadual do Utinga, sendo constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil que atuam na região e da população residente no entorno (Pará, 2008).

Dentre as atribuições do Conselho, destacam-se o acompanhamento da elaboração, implementação e revisão do plano de manejo, garantindo o seu caráter participativo e o esforço pela compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais; a avaliação do orçamento do Parque do Utinga, além de outras competências (Pará, 2008).

Todavia, o que se constatou foi a ausência de acompanhamento do Conselho em relação ao plano de manejo, o que comprometeu o caráter participativo; a ausência de realização de ações integrativas do parque com as demais unidades protegidas e seu entorno; a ausência de medidas saneadoras dos problemas identificados na unidade e de participação na avaliação orçamentária e nos processos de licenciamento ambiental (TCEPA, 2012).

Além disso, a auditoria identificou que apesar de haver representantes da população do entorno no Conselho Consultivo, cerca de 80% das famílias entrevistadas afirmaram não conhecer o representante do seu bairro. Foi constatada, também, a insuficiência de ações de educação ambiental permanente junto à comunidade do entorno e à sociedade (TCEPA, 2012).

Em suma, no tocante à UC Parque Estadual do Utinga, foram identificados problemas relacionados ao manejo dos recursos naturais, ao zoneamento e interação da unidade com as comunidades do entorno, a incipiência da participação social (TCEPA, 2012).

4.2. Auditoria operacional em outras seis unidades de conservação estaduais

A fiscalização iniciada em 2011, além do Parque Estadual do Utinga, abrangeu também o Parque Estadual Serra dos Martírios², o Parque Estadual de Monte Alegre³, o Parque Estadual de Charapucu⁴, o Refúgio da Vida Silvestre Metrópole da Amazônia⁵, a Estação Ecológica do Grão-Pará⁶ e a Reserva Biológica do Maiacurú⁷ (TCEPA, 2012).

Em síntese, a auditoria concluiu que essas unidades de conservação foram legalmente instituídas, mas ainda não haviam sido efetivamente implementadas, e as gestões não estariam garantindo a sua sustentabilidade. Constatou-se, também, que os problemas constatados no

² Localizado em São Geraldo do Araguaia, criado pela Lei Estadual n. 5.982, de 25/07/1996 (Pará, 1996).

³ Localizado na região oeste da margem esquerda do Rio Amazonas, instituído pela Lei n. 6.412, de 09/11/2001 (Pará, 2001).

⁴ Situado em Afuá, criado pelo Decreto n. 2.592, de 09/11/2010 (TCEPA, 2012).

⁵ Situado em Ananindeua, Marituba e Santa Izabel do Pará, instituído pelo Decreto n. 2.210, de 30/03/2010 (TCEPA, 2012).

⁶ Localizado em Alenquer, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná (Mosaico de UC Calha Norte), criado pelo Decreto n. 2.609, de 04/12/2006 (TCEPA, 2012).

⁷ Situado em Almerim e Monte Alegre, criado pelo Decreto n. 2.610, de 04/12/2003 (TCEPA, 2012).

Parque do Utinga se reproduziram em algum grau nessas outras unidades de conservação, razão pela qual as recomendações foram exaradas no mesmo sentido (TCEPA, 2012).

Diferentemente em relação à existência de plano de manejo, apenas quatro⁸ delas afirmaram possuir o documento, o que acarreta problemas de gestão das unidades e de seu desenvolvimento e contraria o art. 27, 3º, da Lei n. 9.985/2000. No tocante ao inventário das espécies existentes, da sua fauna e flora, 83% das UCs afirmaram não possuir esse banco de dados, quase todas, com exceção ao Parque Estadual de Monte Alegre (TCEPA, 2012).

Sobre a adoção de procedimentos de fiscalização contra invasões, 83% das unidades realizam esses procedimentos, porém não possuíam plano de ação de proteção em caráter permanente. Esse mesmo percentual afirmou não possuir equipamentos e plano de combate a incêndio nem normas próprias para orientação de pesquisas científicas. Em relação à segurança, nenhuma unidade possuía vigia ou guarda-parque, e 50% das UCs afirmaram que havia propriedades particulares dentro dos seus limites. Quanto à participação social, 67% das UCs informaram que não possuíam Conselho Consultivo (TCEPA, 2012).

Vale destacar que, no decurso da auditoria, foram encontradas outras situações pela equipe, que observou quatro edificações ao longo do entorno do Parque do Utinga, as Estações Elevatórias de Esgoto (EEE's), pertencentes ao Programa de Ação Social em Saneamento. Essas estações coletam o esgoto, que, em seguida, deve ser tratado nas Estações de Tratamento de Esgotos (ETE's).

Assim, mapearam-se as EEE's localizadas no entorno da UC, e constatou-se que duas dessas estações estavam fora de operação, tendo sido abandonadas e saqueadas. Outra estação também estava inoperante, mas não totalmente abandonada, porque os moradores faziam a sua guarda contra invasões. Desse modo, das quatro estações no entorno do Parque apenas uma estava em funcionamento (TCEPA, 2012).

Em relação às Estações de Tratamento de Esgotos (ETE's), a situação também se repetiu. Das sete unidades, duas estavam inoperantes, e todas elas não realizavam o processo de tratamento de esgoto cumprindo todas as etapas necessárias para tornar o esgoto em condições adequadas para lançamento no meio ambiente (TCEPA, 2012).

Essa ausência de saneamento básico e a insuficiência de tratamento de esgoto incrementam o risco de contaminação da população, agravado pelas deficiências dos sistemas de abastecimento de água, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos (TCEPA, 2012).

⁸ Estação Ecológica do Grão-Pará, Rebio Maiacurú, Parque Estadual Serra dos Martírios e Parque Estadual de Monte Alegre (TCEPA, 2012).

O Ministério Público de Contas emitiu parecer no qual ratificou os termos do relatório de auditoria elaborado pela equipe técnica do TCEPA, salientando a deficiência no sistema de manutenção dos ecossistemas ante a ausência de plano de manejo, deficiência na fiscalização nas unidades de conservação e na participação social, além da insuficiência de capacitação de recursos humanos e deficiência nas ações de controle interno e avaliação (MPCPA, 2012).

5. Monitoramento das recomendações emitidas pela Corte de Contas paraense

A partir da análise dos resultados da auditoria operacional, por meio da Resolução TCEPA n. 18.521, de 08/10/2013, o Tribunal exarou recomendações à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema), à Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), empresa responsável pelo abastecimento de água e saneamento básico estadual, e ao Conselho Consultivo do Parque Estadual do Utinga.

À Sema, a Corte de Contas recomendou, preliminarmente, que atualizasse e implementasse o plano de manejo do Parque do Utinga e incluísse na área territorial a nascente do lago Água Preta, para ampliar a proteção ao manancial (TCEPA, 2013).

À Cosanpa, recomendou o mapeamento dos pontos de despejo de esgoto *in natura* na área do parque, a implantação das Estações Elevatórias de Esgoto na área do entorno e a limpeza dos lagos Bolonha e Água Preta, bem como, a revitalização ou construção de estações de tratamento de esgoto (TCEPA, 2013).

Em relação às demais recomendações, o Plenário do Tribunal recomendou à Sema a realização periódica de inventário da fauna, flora, recursos hídricos, situação fundiária do Parque do Utinga; a implementação de setor próprio de proteção e fiscalização, a realização de concurso público e capacitação técnica do quadro de pessoal, a reforma do centro de visitação e seu aparelhamento, a revitalização de áreas degradadas, a regularização fundiária do parque, a realização de parcerias para promover educação ambiental, entre outras. Some-se a isso, a recomendação de formalização de parceria entre Sema e Batalhão de Polícia Ambiental para tratar da segurança, vigilância e fiscalização do Parque Estadual do Utinga e demais UCs (TCEPA, 2013).

Nesse cenário, a Sema e a Cosanpa apresentaram, cada, um plano de ação para formalizar as ações que seriam tomadas para atender às recomendações do Tribunal de Contas, com o estabelecimento de um cronograma, definição de responsáveis, atividades e prazos. Para fins de monitoramento, o Tribunal realizou o acompanhamento em dois processos distintos, um destinado à Sema e outro à Cosanpa.

5.1. Recomendações à Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa)

No período de 06/10/2018 a 29/03/2019 foi realizado o monitoramento das recomendações do TCE para a Cosanpa, contidas na Resolução TCEPA n. 18.521/2013. A equipe de auditoria fez nova visita *in loco* e diagnosticou o agravamento da situação dos lançamentos de esgotos nos córregos do Parque do Utinga, em razão do aumento da população residente no entorno da UC. A equipe verificou, inclusive, que alguns pontos de lançamento continuavam inalterados desde 2012 (TCEPA, 2019).

Em relação à construção das Estações Elevatórias de Esgoto na área do entorno do parque, a Cosanpa estava ainda em processo de implementação da recomendação, porque passou por entraves no processo de emissão da licença de instalação, nas alterações no Plano de Manejo e no atendimento às condicionantes da Licença Prévia (TCEPA, 2019).

Em busca de uma análise independente da qualidade da água na Lagoa de Bolonha, a equipe de auditoria solicitou o apoio técnico do Instituto Evandro Chagas (IEC), que constatou, em 2019, um alto número de coliformes totais na água do manancial. Assim, o laudo técnico ratificou o problema de esgotos domésticos lançados nos lagos (TCEPA, 2019).

No tocante ao mapeamento dos pontos de despejo de esgoto *in natura* na área do parque, a Cosanpa contratou a elaboração de projeto básico do sistema de esgotamento sanitário do entorno e realizou a medida, comprovando que, à época, havia, aproximadamente, 113 pontos de lançamento de esgotos na área do entorno do Parque do Utinga (TCEPA, 2019).

Em razão de obras de prolongamento de importante via, esses pontos foram canalizados e centralizados em 13 bueiros. Todavia, a medida não resolveria o problema, porque apenas centralizou o despejo dos esgotos nos bueiros, que também vão para os lagos (TCEPA, 2019).

Em busca de executar as obras necessárias, dentre as quais a implantação, implementação e/ou construção das estações elevatórias de esgoto na área do entorno do Parque do Utinga, o Governo do Estado do Pará e o Ministério das Cidades firmaram um termo de compromisso no montante de R\$ 146.457.524,55 (cento e quarenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) que seriam destinados a obras de saneamento entorno do Parque do Utinga (TCEPA, 2019).

Contudo, o recurso não chegou a ser recebido porque o Estado não conseguiu cumprir os prazos estabelecidos para a apresentação da documentação necessária. Segundo os auditores, houve um grande atraso no processo de licenciamento ambiental, ausência da apresentação de todos os documentos e falta de acompanhamento do processo, demora na emissão de manifestações técnicas (TCEPA, 2019).

Em relação à limpeza dos lagos, a Cosanpa efetuou a medida em 2014, todavia, como os esgotos continuaram sendo lançados nas áreas adjacentes dos lagos, ocorreu uma nova proliferação da vegetação aquática, chamada de macrófitas, comum em lagos poluídos.

Quanto às estações de tratamento de esgoto, a Cosanpa informou que duas obras já estavam em andamento, a construção da ETE UNA e ampliação e modernização da ETE Benguí IV (TCEPA, 2019). Dessa forma, a Cosanpa atendeu parcialmente as recomendações, o que não resolveu substancialmente os problemas identificados na auditoria operacional.

Em 03/03/2021, por meio da Resolução n. 19.251, o TCE reconheceu a morosidade da Cosanpa na conclusão das obras de construção e revitalização das ETE's e o descumprimento de uma das principais finalidades institucionais do Parque do Utinga, que é assegurar a potabilidade da água por meio do manejo de mananciais e recuperação das áreas degradadas. O Plenário deliberou então pelo encerramento do ciclo de monitoramento e determinou o encaminhamento dos resultados da auditoria aos setores competentes, para apuração de possíveis irregularidades e responsabilidades, para subsidiar o planejamento e definição de escopo de novas auditorias, assim como juntar à prestação de contas anual do gestor (TCEPA, 2021).

5.2. Recomendações à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema)

Durante o período de 01/06/2016 a 31/08/2016 foi realizado o monitoramento das recomendações direcionadas à Semas, atualmente sob a responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-bio).

O Plenário do Tribunal de Contas, em 08/11/2022, por meio do Acórdão n. 64.146, analisou as ações apresentadas pelos órgãos e considerou que a maioria não foi implementada, considerando cerca de 40% delas atendidas. Assim, deliberou para que essas ações sejam permanentemente revisitadas por todos os órgãos envolvidos, considerando a relevância dos seus impactos e a necessária efetividade para o melhoramento das condições sanitárias, especialmente no entorno do Parque Estadual do Utinga (TCEPA, 2022).

Em acréscimo, determinou o encaminhamento da decisão para juntada à prestação de contas anual do gestor, de modo a subsidiar as análises das contas de gestão, momento no qual torna-se possível apurar os indícios de irregularidades e as responsabilidades cabíveis, se for o caso (TCEPA, 2022).

6. Desafios enfrentados pelo controle externo para aprimorar políticas públicas

Barcellos (2018, p. 255) compreende que existe um percurso a ser trilhado para que uma norma venha a produzir efetivamente a proteção, a promoção ou o respeito de direitos fundamentais. Nesse sentido, argumenta que, primeiramente, a implementação de uma política demanda uma série de providências, como a criação de estruturas administrativas, alocação orçamentária, contratação de pessoal, infraestrutura etc.

Contudo, inúmeras questões podem surgir entre a norma e a sua execução. Por exemplo, Barcellos (2018, p. 255) aduz que não é incomum que uma lei seja aprovada prevendo determinada política e não seja regulamentada ou que anos se passem sem que haja previsão orçamentária para a execução da lei, ou que haja previsão orçamentária, mas ela não seja realmente executada.

Ademais, uma vez que a norma é implementada, é necessário verificar se os resultados almejados estão sendo produzidos, e esse processo é mais complexo, já que, nem sempre, a política pública estabelece resultados ou metas claramente definidas e, também, porque muitas vezes não há informações sobre resultados (Barcellos, 2018, p. 256).

No caso em análise, a auditoria operacional nas unidades de conservação ocorreu em 2011, e o último monitoramento acerca das recomendações exaradas foi apreciado pelo TCEPA em 2022. Portanto, mais de dez anos foram dedicados à realização desse trabalho, desde a avaliação da política pública até a conclusão de seu monitoramento.

Apesar de encerrado o ciclo de monitoramento em análise, a fiscalização dessa problemática demanda um controle contínuo, haja vista que os problemas persistem e envolvem soluções cuja implementação se estende a vários exercícios.

A questão ambiental é, sobretudo, complexa, e qualquer política pública que envolva essa matéria demanda a participação e colaboração de uma ampla gama de atores sociais. Assim, não se trata de uma tarefa atribuída exclusivamente ao Poder Público ou à fiscalização exclusivamente, mas uma ação que demanda a participação de diversos protagonistas, em diferentes níveis e em variados momentos.

Corroborando esse entendimento, pode-se mencionar, quanto à ocupação irregular de áreas públicas e depredação da natureza, as pessoas que vivem no entorno do Parque do Utinga são peças-chave para o sucesso da política e a forma como interagem entre si e seus representantes é essencial para solução dos conflitos. Conforme relatado, lugares em que já havia ocorrido a desocupação por parte de moradores irregulares, voltaram a ser invadidos, por exemplo. As invasões, que acabam refletindo na depredação ambiental da unidade de

conservação, sinalizam outros problemas relacionados à habitação, pobreza e desigualdade social, o que demonstra a complexidade da questão.

A auditoria operacional e o monitoramento também revelam que a política pública no âmbito das UCs está intimamente relacionada a um problema bem maior: a questão do saneamento básico. No Pará, assim como em muitas regiões do país, o acesso a serviços básicos como água potável e esgotamento sanitário ainda é insuficiente.

Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2024, *online*) disponibilizados pelo Painel de Saneamento mostram que, em 2022, 44,5% da população brasileira não possuía atendimento com rede de esgoto. No Pará, essa parcela sobe para 85,7%, correspondente a 14.877.014 pessoas sem acesso ao esgotamento sanitário adequado. Logo, existem problemas sociais subjacentes que demandam soluções mais robustas e contínuas, que transcendem a esfera de competência dos órgãos auditados.

O saneamento inadequado impacta diretamente na preservação ambiental das UCs, pois a falta de infraestrutura adequada agrava a poluição dos recursos hídricos e compromete a biodiversidade dessas áreas protegidas. A interconexão entre a política pública nas UCs e o déficit de saneamento evidencia que a resolução de problemas ambientais e sociais exige uma abordagem integrada e intersetorial. Soluções que considerem tanto a preservação ambiental quanto a melhoria das condições de vida das populações envolvidas são essenciais para um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Cumprir registrar que, além dos aspectos de infraestrutura e de conformidade aos normativos, a auditoria operacional também conduziu uma análise orçamentária e financeira à época. Como mencionado, o objeto da auditoria operacional foi selecionado a partir do PPA 2008-2011. Após atualizações, foi destinado no plano o recurso de R\$ 47.325.807,14 (quarenta e sete milhões, trezentos e vinte e cinco mil, oitocentos e sete reais e quatorze centavos) para a ação “Criação e gestão de unidades de conservação” (TCEPA, 2012). No entanto, apenas 57% desse valor, ou seja, R\$ 27.642.348,85 (vinte e sete milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta e oito reais e oitenta e cinco centavos) foram efetivamente utilizados na criação e gestão das UCs estaduais (TCEPA, 2012).

Essa análise permite concluir que os problemas relacionados à gestão de UCs são incrementados pelas dificuldades na gestão dos bens e recursos já existentes, o que figura como um desafio para a Administração Pública, que deve buscar por mais eficiência na realização dos serviços públicos e no emprego dos recursos existentes.

No tocante à atuação do TCEPA no caso, compreende-se que a mera aplicação de multas aos gestores não resolveria os problemas identificados nas UCs, tais como invasões, lançamento

de esgotos nos mananciais, ocupações irregulares etc. Então, de que forma o controle externo pode contribuir para o aperfeiçoamento da política pública ambiental nas unidades de conservação estaduais?

Barcellos (2018, p. 255) afirma que a edição de lei para instituir uma política pública com o objetivo de promover determinado direito é apenas um ponto de partida, o mesmo ocorrendo com decisões judiciais mais complexas que interferem em políticas públicas de forma coletiva. Nesse contexto, as recomendações exaradas pelo TCEPA também são consideradas um ponto de partida, ou de continuidade, nesse caso), para o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas.

Monitorar uma política pública não significa garantir que esta atinja plenamente os resultados almejados, mas buscar a realização desses resultados como uma métrica de conduta pública e diagnosticar as falhas que comprometem sua eficiência e eficácia. A partir desse diagnóstico, os gestores obtêm informações essenciais para mudar o quadro vivenciado e podem aperfeiçoar a gestão, priorizando melhores resultados na prestação dos serviços.

Isso não reduz a importância dos órgãos de controle, mas exige uma compreensão diferente de sua atuação. Os Tribunais de Contas são órgãos que vão além do viés punitivo em relação aos gestores públicos. Deve haver uma relação de cooperação institucional, respeitando as esferas de atribuições e competências, para criar um ambiente mais propício à resolução das demandas.

O resultado dos trabalhos de fiscalização não se limita circunstancialmente à auditoria ou ao monitoramento em si, mas é capaz de se refletir nas ações institucionais mesmo quando encerrada a ação de controle externo. A título de exemplo, embora finalizado o monitoramento das recomendações propostas à Cosanpa, identifica-se a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) aprovou o Projeto de Lei nº 264/2024, que autoriza o Governo a contratar operações de crédito externo junto à organização e instituições financeiras internacionais, para viabilizar investimentos em infraestrutura e saneamento, dentre os quais se inclui o abastecimento de água e a rede de tratamento de esgoto sanitário, para o qual será destinado até US\$ 100 milhões de dólares. Os valores serão destinados à preservação das microbacias urbanas e áreas de recarga dos mananciais que abastecem a água na região metropolitana (Cosanpa, 2024).

Desse modo, nesse percurso a ser trilhado para efetivação do direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, a atuação do controle externo é relevante para o aperfeiçoamento de políticas públicas e pode contribuir para a sensibilização política acerca de pautas importantes, somando-se às vozes de outros atores sociais, em prol de melhor atender as

demandas da sociedade. No entanto, muitos desafios permanecem no caminho para a efetiva implementação e aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais no âmbito das unidades de conservação estaduais.

7. Considerações finais

Ao longo do período analisado, de 2011 a 2022, o TCEPA demonstrou sua capacidade de identificar problemas significativos nas UCs, como o manejo inadequado de recursos naturais, a falta de zoneamento apropriado e a incipiência da participação social nas decisões ambientais. A fiscalização empreendida forneceu um diagnóstico importante das condições ambientais, sanitárias e administrativas das UCs, especialmente do Parque Estadual do Utinga.

Assim, a partir do presente estudo, considera-se que o controle externo é fundamental para promover transparência e eficiência na gestão pública, e as auditorias e monitoramentos realizados são ferramentas imprescindíveis para fornecer dados e análises que munem a sociedade, as instituições e os Poderes do Estado na busca por melhorias na gestão das unidades de conservação e na proteção do meio ambiente.

Apesar de as recomendações exaradas pelo Tribunal não terem sido implementadas integralmente, o controle externo demonstrou sua relevância social ao evidenciar a necessidade de ações efetivas e articuladas para sanar os achados de auditoria e discutir como melhorar substancialmente a ação governamental. Destarte, a fiscalização enfatizou a priorização de tais questões na agenda política e de promover um maior protagonismo das instituições e da sociedade como um todo, contribuindo para pressionar a realização de mudanças políticas, administrativas e sociais.

Observou-se no caso das UCs que a política pública de proteção ambiental demanda, sobretudo, uma gestão articulada capaz de integrar outras pautas sociais, como a resolução dos problemas relacionados ao saneamento básico, ao direito à moradia e ao acesso à água. Cumpre salientar que a preservação da Amazônia exige não apenas soluções técnicas e orçamentárias, mas uma abordagem integradora que considere as múltiplas realidades das populações locais e os problemas estruturais da região.

Diante da gravidade dos problemas encontrados, compreende-se que o TCEPA deve intensificar suas ações de controle voltadas à proteção ambiental em intervalos de tempo mais curtos, para assegurar um monitoramento mais contínuo e uma avaliação mais eficaz das políticas públicas. Em acréscimo, defende-se que haja uma ampliação do diálogo entre o

Tribunal, gestores públicos e a sociedade civil para catalisar uma transformação mais efetiva na proteção dos ecossistemas.

Por fim, compreende-se que a complexidade da questão ambiental impõe desafios significativos ao controle externo, que, para ser eficaz, deve ir além da mera fiscalização. É essencial que o TCEPA busque continuamente a implementação efetiva de suas recomendações, fortalecendo a governança pública e promovendo uma gestão ambiental mais robusta e inclusiva, como reflexo da ampliação do alcance da sua função institucional, que transcende a atividade tradicional de controle, para posicioná-lo como um agente facilitador de mudanças.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2018, p. 252-266.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 jul. 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

CARRARO, Gissele. Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico-metodológico. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: Educs, 2012, p. 99-120.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ (COSANPA). **Governo do Pará tem empréstimo para investimento em saneamento no estado aprovado**. COSANPA. Disponível em: <https://www.cosanpa.pa.gov.br/noticias/governo-do-para-tem-emprestimo-para-investimento-em-saneamento-no-estado-aprovado/>. Acesso em: 21 mai. 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa, n. 82. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2009.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

IDEFLOR-BIO/PA. Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará. **Parque Estadual do Utinga Camillo Vianna**. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/parque-estadual-do-utinga-camillo-vianna/>. Acesso em: 27 mai. 2024.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAVIA, Enrique (Org.); FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**, Coletânea. Volume 1. 2007. p. 219-224.

PAINEL SANEAMENTO BRASIL. **Saneamento por localidade**. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=0>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PARÁ. **Decreto n. 1.552, de 03 de maio de 1993**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei1552_1993_59291.pdf. Acesso em: 24 mai. 2025.

PARÁ. **Decreto n. 1.330, de 02 de outubro de 2008**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei1330_2008_27471.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

PARÁ. **Lei n. 8.958, de 19 de dezembro de 2019**. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei8958_2019_56991.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Acórdão n. 64.146**. Plenário, de 08 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/acordaos/numeroacordao/64146/acordao-n-64-146/conteudo-original>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Relatório técnico de auditoria operacional**. Belém, 2012. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/control_externo/relatorio_auditoria_operacional_meio_ambiente.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Resolução nº 18.521**. Plenário, de 08 de outubro de 2013. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numerosolucao/18521/conteudo-original>. Acesso em: 09 mai. 2025.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Resolução n. 19.921**. Plenário, de 10 de maio de 2016. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/control_externo/Monitoramento/MeioAmbiente/MoniAOP_UnidadeConservaPeut/Resolucao19251.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Relatório técnico de monitoramento de auditoria operacional, 2019**. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/control_externo/Monitoramento/MeioAmbiente/MoniAOP_UnidadeConservaPeut/RelatorioMonitoramento.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.