

CLEONOR SILVA DE MATOS

**CONVÊNIOS FEDERAIS:** incentivos e instrumentos para efetiva participação do público-alvo no acompanhamento, fiscalização e avaliação de convênios no SICONV com foco na Superintendência Regional do INCRA Maranhão

São Luís  
2021

## **1 INTRODUÇÃO**

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, entidade objeto deste estudo de caso, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a qual foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional dividido em Superintendências, tendo como finalidades a execução da reforma agrária e a realização do ordenamento fundiário do país.

O estudo de caso se deu especificamente nos Serviços de Contabilidade da Superintendência Regional do Maranhão, que possui como atribuições principais a realização de lançamentos contábeis, a orientação e supervisão das unidades gestoras sob sua jurisdição, o atendimento às demandas de órgãos como a CGU – Controladoria Geral da União e TCU – Tribunal de Contas da União, a análise das prestações de contas de convênios, suprimento de fundos e diárias, o acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos e convênios.

O Serviço de Contabilidade da Regional Maranhão atende a todo estado, possuindo clientes internos como seus servidores, outros setores da Regional, unidades avançadas e clientes externos como convenentes, órgãos de controle interno, externo e a sociedade seu principal cliente, pois, como todo serviço público, tem a finalidade de atender ao interesse público. Na execução dos serviços prestados são utilizadas várias ferramentas como os sistemas, como, por exemplo, SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira e o SICONV – O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo.

Dentre as atribuições do Serviço de Contabilidade destacamos o acompanhamento, fiscalização e análise de prestação de contas dos convênios, que são instrumentos de repasses de recursos e são celebrados entre Administração Pública Federal e órgãos ou entidades públicas e as entidades privadas sem fins lucrativos. Tendo como objetivo a execução de programas de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação gerando benefícios à sociedade (público-alvo).

Os convênios são monitorados pelo SICONV, e tem como modalidades, por exemplo: Ates (Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária) e convênios de infraestrutura (recuperação de estradas, sistemas de abastecimento de água, etc.) o qual concentra atualmente o maior volume de convênios na Superintendência Regional Maranhão.

### **1.1 Problemas e Objetivos**

Na execução dos convênios existe de um lado a concedente, órgãos e entidades da Administração Pública Federal que realizam o repasse dos recursos, de outro a convenente, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Municipal e Distrital, Consórcios Públicos e entidades sem fins lucrativos que executam a política pública e a figura do público-alvo, a terceira ponta, que é a parte da população atendida pelos investimentos advindos da aplicação das políticas públicas.

No acompanhamento da execução e encerramento dos convênios na Superintendência Regional do Maranhão a percepção é de pouca participação e de maneira informal dos beneficiários finais, sendo o público que vai conviver com os benefícios gerados pela aplicação das políticas públicas.

Como todo processo de execução do objeto do convênio se dá no SICONV, a concedente participa com o acompanhamento e fiscalização física e financeira, além da análise e aprovação ou não da prestação de contas final feita pela convenente, essa, no que lhe concerne, alimenta o sistema com a inserção de documentos para comprovação da execução dos recursos recebidos e alcance do objeto acordado. Neste cenário a participação efetiva do público-alvo não é notada, não existindo espaço para manifestação desse ator nesse processo, ou seja, especificamente no convênio pertinente dentro do sistema.

Portanto, como proporcionar, durante o processo de execução dos convênios, participação efetiva do público-alvo tanto no acompanhamento e fiscalização quanto na avaliação dos frutos gerados pela aplicação da política pública no SICONV?

## **1.2 Objetivos**

- ✓ Verificar alternativas para incentivar a participação do cidadão beneficiário da política pública na execução do convênio a que faz parte.
- ✓ Identificar instrumentos para a participação desse ator no sistema em que seu convênio é executado.
- ✓ Descrever barreiras que devem ser superadas para proporcionar acesso ao beneficiário que possui dificuldades com as novas tecnologias.
- ✓ Analisar as vantagens para o poder público com o posicionamento do público-alvo em relação aos benefícios gerados.

## 2 ANÁLISE DO PROBLEMA

As políticas públicas são ações decorrentes de decisões do Estado que visam o atendimento das necessidades da sociedade. Dentre as políticas públicas executadas pelos convênios celebrados pelo INCRA/Ma destacam-se as obras e serviços de engenharia, sendo oportuno realçar que: “Política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, **obras, prestação de serviço**, subsídios, [...]” (SECCHI, 2016, p. 5, grifo nosso).

A participação popular no monitoramento e fiscalização desses convênios precisa ser incentivada pelo poder público assim como diretamente pelos demais atores que são a entidade concedente e a conveniente, haja vista que, a participação popular é uma peça fundamental na engrenagem democrática de qualquer Estado.

E o que seria a participação popular?

Participação popular é o processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, **mediante a intervenção cotidiana e consciente dos cidadãos** individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações, com vistas à elaboração, à implantação ou à **fiscalização das atividades do poder público**. (DIAS, 2007, *apud* RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 21, grifo nosso).

Portanto, como destacado acima, o monitoramento e fiscalização dos serviços realizados pelo poder público, por conseguinte da execução dos convênios é item importante na participação popular. Trazer o cidadão para dentro do processo servirá de estímulo para o mesmo e os serviços prestados pelo governo ganharão mais um fiscal e nada mais inclusivo do que dar oportunidade a esse cidadão de se manifestar no convênio onde está sendo executado o seu benefício.

Destaque-se que inserir as opiniões, sugestões, elogios, reclamações por demora na execução dos serviços, denúncias de irregularidades, do público-alvo no convênio que faz parte servirá como uma importante fonte de informações para quem proporciona os serviços públicos, o Estado. Nesse cenário o SICONV, munido dessas manifestações, terá um papel eficaz nesse *feedback*, pois, esse sistema como fonte específica e formal possibilitará o tratamento necessário dessas informações.

A participação social, **sob a forma de controle social**, representa uma forma importante de ampliação da capacidade do **Estado de monitorar, controlar e avaliar suas ações**. Mesmo as formas de participação popular eminentemente informativa ou consultiva **devem possibilitar canais de feedback**; caso contrário, ficaria reduzida ao modelo caixa de sugestões, ao invés de aumentar a legitimidade da ação do Estado. (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 26, grifo nosso).

Destarte, destacamos a importância de incentivar e proporcionar o acesso do cidadão beneficiado ao convênio que faz parte, pois, “[...] é por meio de uma maior participação popular e do controle social das ações governamentais, via acesso da sociedade às informações públicas, que será possível elevar a qualidade na gestão pública.” (PEREIRA, 2018, p. 209).

Implementar a participação popular é algo complexo, como bem podemos observar abaixo:

Não há como pensar em mecanismos de participação social sem considerar o histórico das políticas nacionais e locais, **da tradição participativa local, do grau de instrução e capacidade de interação dos cidadãos** e as estruturas de desigualdade socioeconômica de contexto da política pública a ser adotada. (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 119, grifo nosso).

Notadamente parte do público atendido nas execuções dos convênios pelo INCRA é de uma parcela carente da sociedade como os que participam dos Projetos de Assentamentos. Sabemos que para algumas pessoas acessar aplicativos ou sistemas é uma realidade ainda distante, porém, a manifestação desses beneficiários também deve ser incentivada, criando-se alternativas para que sejam representados no sistema que gerencia o convênio.

Não basta proporcionar representatividade no sistema específico se esse público não demonstrar interesse de participar do processo, pois a participação popular precisa fazer parte do dia a dia do beneficiário das políticas públicas, precisa ser algo natural. Sobre esses percalços para a participação popular observemos o abaixo citado:

Silva e Alfradique (2006) tratam da questão do controle social, em específico no caso brasileiro, como um apoio essencial às estruturas estatais de controle. Identificam, porém, como limitadores ou impeditivo à participação popular nas atividades de controle: [...] **Dificuldades para acessar as informações públicas. (iv) A falta de cultura participativa e fiscalizatória.** (SILVA; ALFRADIQUE *apud* RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 23-24, grifo nosso)

É salutar destacar que após os repasses dos recursos federais e execução do objeto do convênio, a conveniente realiza a prestação de contas final, tendo a concedente o papel de analisar se o objeto do convênio foi alcançado, isto realizado totalmente no SICONV. Nota-se que não existe a manifestação de quem recebe os benefícios gerados por esse convênio. Essa exporia o grau de satisfação com os serviços prestados contribuindo para, além da legitimação, a possibilidade de melhoria desses serviços, pois, a política pública “envolve processos subsequentes aos atos decisório e propositivo, ou seja, implica também em implementação, **execução** e **avaliação.**” (SOUZA 2009 *apud* RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 3-4, grifo nosso).

## 2.2 Análise da Solução

A participação popular é essencial em qualquer processo que envolva a coisa pública e na execução dos convênios federais não é diferente. Essa participação em um contexto geral possui alguns desafios o que ocorre também no tocante à atuação do público-alvo no sistema de convênios. Dentre os desafios estão: desinteresse dos beneficiários, grau de instrução e meios que propiciem manifestações nesse sistema.

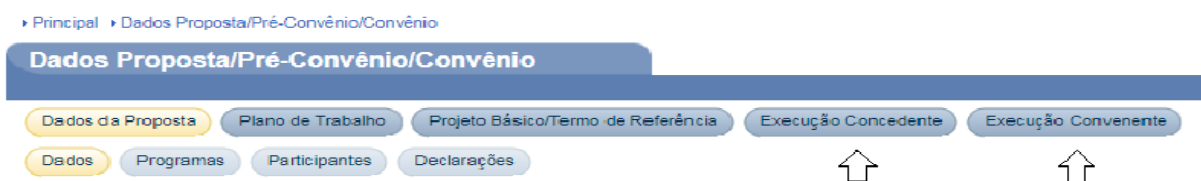
A participação popular, como citado anteriormente, precisa ser uma ação consciente, porém, alguns setores da sociedade não têm a percepção de que sua manifestação, sua opinião é salutar. Não basta disponibilizar campos no sistema para participação do público-alvo se esse não tiver interesse em participar ou simplesmente não souber da possibilidade, o que pode ser suprido com campanhas educativas do governo, assim como divulgação em meios de comunicação, principalmente, pela característica do público, em rádios e jornais.

Ter espaço no sistema específico para o beneficiário participar do processo de execução do objeto do convênio, realizar o controle social, manifestar seu grau de satisfação é um passo, mas alguns clientes do INCRA, assim como parcelas da sociedade, têm dificuldades com tecnologias, o que pode ser resolvido com a indicação de representantes desse público, como presidentes de associações, presidentes de sindicato e a própria convenente que, por ser a responsável pela execução do convênio, está mais próxima dos beneficiários.

E como definir esse espaço?

A primeira alternativa seria a criação de um módulo específico para os cidadãos relacionados ao convênio no SICONV com o cadastro de um responsável pela inserção de dados. Nesse módulo ele poderia incluir textos, fotos, além de expor o posicionamento desse público em relação à satisfação com os serviços prestados ou obra entregue. Observamos, na figura abaixo, que atualmente os atores que constam são: o concedente e a convenente.

Imagem 1 - Execução do convênio - Consultar pré-convênio/convênio



Fonte: SICONV (2021)

A segunda alternativa seria a participação de um dos convenientes como facilitadores desse acesso. Pela característica de proximidade a conveniente poderia exercer esse papel, pois a própria Portaria Interministerial n.º 424/2016 que regulamenta o Decreto n.º 8.943 de 27 de dezembro de 2016 que são legislações específicas da matéria de convênios define alguns instrumentos de incentivo à participação popular, como bem podemos verificar nos incisos X e XIX do Art. 7.º:

Art. 7.º São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenientes:

[...] X - estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do instrumento, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; [...]

[...] XIX - manter um canal de comunicação efetivo, ao qual se dará ampla publicidade, para o recebimento pela União de manifestações dos cidadãos relacionadas ao convênio, possibilitando o registro de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias; [...]. (BRASIL, 2016, p. 10-11).

Portanto, com o auxílio do sistema específico a conveniente tanto estimularia a participação do público-alvo na implementação do objeto do convênio como manteria um canal efetivo de comunicação desse público em todo o processo, tornando-o também um protagonista no acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução dos convênios.

### **3 CONCLUSÃO**

Como todo processo relacionado ao convênio se desenvolve no SICONV com a participação do concedente e da conveniente, a inserção do público-alvo poderia ser realizado por um desses atores dentro do seu espaço de atuação nesse sistema, sendo que, pelas características de proximidade a conveniente desempenharia esse papel, pois é quem executa o objeto do convênio e essa participação poderia ser realizada, por exemplo, nas abas “listar anexos execução” e “listar anexos prestação de contas” as quais estão disponíveis no acesso livre ao SICONV. Tornando-se uma solução viável, haja vista que, a criação de um módulo específico para os beneficiários do convênio poderia, além de proporcionar custos na alteração do sistema tornar o acesso mais complexo.

Como destacado anteriormente a Portaria Interministerial 424/2016 coloca entre as competências e responsabilidades da conveniente o incentivo e a disponibilização de canal para que o cidadão relacionado com o convênio possa expor suas manifestações, nesse sentido o SICONV se mostra uma ferramenta essencial para além de despertar o sentimento de

pertencimento deste cidadão ao processo garantir a efetiva participação do público-alvo, principal interessado na aplicação da política pública.

A participação do beneficiário, por intermédio da convenente, no convênio ao qual é relacionado contribuiria sobremaneira para a transparência, para a instrumentalização do controle social, para a avaliação dos serviços prestados, para a legitimação das ações do Estado, além de proporcionar para a sociedade a visão sobre o posicionamento de todos os participantes de um convênio: a concedente, a convenente e o público-alvo.



## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, MINISTÉRIO DA FAZENDA E DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <http://www.plataformamaisbrasil.gov.br/legislação/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-dezembro-de-2016>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

PEREIRA, José Matias. **Administração pública**. 5 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. 1 recurso online. ISBN 9788597016093. (Livro eletrônico).

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013. ISBN 9788522483020. (e-book).

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 1 recurso online. ISBN 9788522125470. (e-book).