



Revista do Serviço Público

vol. 75 nº 4

e-ISSN: 2357-8017 | ISSN: 0034-9240

Governança de organizações públicas para quê e para quem?

Um estudo quantitativo crítico e de inspiração decolonial

[Luiz Claudio de Camargo Guerrero Moureau, Fernanda Filgueiras Sauerbronn](#)

Imagens da participação social na agenda do governo Lula III

[Carla Giani Martelli, Carla Almeida, Ana Claudia Capella](#)

Sustentabilidade e as estratégias nacionais para cidades inteligentes:
relações entre a Agenda 2030, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes

e a Política Nacional de Cidades Inteligentes

[Cristiano Fernando Goi Palharini, Sérgio Luís Allebrandt, Tarcísio Dorn de Oliveira](#)

Indicadores de desempenho no processo de alocação orçamentária:
a percepção dos gestores dos institutos federais

[Nauana Silveira, Antonio Cesar Bornia](#)

Inovação tecnológica na administração pública: estudo de caso sobre
os benefícios do Programa Brasil MAIS pela Polícia Federal

[Lana Montezano, Joysse Vasconcelos França, Daniel Russo, Cristiano da Cunha Duarte](#)

Capacidades estatais na provisão de políticas públicas de esporte
nos municípios de Minas Gerais e do Paraná

[Luciana Assis Costa, Marcus Peixoto de Oliveira, Fernando Augusto Starepravo,
Layane Castiglioni Tasca, Daniete Fernandes Rocha](#)

As (in)capacidades financeiras do Ministério do Turismo e seus efeitos
na implementação das políticas de turismo

[Rubens da Trindade, Márcia Miranda Soares, Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos](#)

Framework de adequação de bancos de dados legados 620
à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD):
um estudo para órgãos públicos brasileiros

[Glauco Lauria Marques, Eduardo Amadeu Dutra Moresi](#)



Brasília – 2024

enap

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidenta: Betânia Lemos

Diretora-Executiva: Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior

Diretora de Inovação: Camila Medeiros

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Dijissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor-chefe: Alexandre de Ávila Gomide. *Editores-adjuntos:* Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica de português:* Roberto Araújo, Adriana Vieira Braga. *Editoração eletrônica:* France Arnaut, Patrícia Menezes de Azevedo.

ISSN:0034-9240. ISSN: 2357-8017

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo Dasp em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975-1980 e 1990-1993.

ISSN: 0034-9240

e-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2024

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF

Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186

www.enap.gov.br

publicacoes@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP. A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	671
Governança de organizações públicas para quê e para quem? Um estudo quantitativo crítico e de inspiração decolonial Gobernanza de las organizaciones públicas ¿para qué y para quién? Un estudio cuantitativo crítico e decolonialmente inspiracional <i>Governance of public organizations for what and for whom?</i> <i>A critical and decolonial inspirational quantitative study</i> <i>Luiz Claudio de Camargo Guerrero Moureau, Fernanda Filgueiras Sauerbronn</i>	673
Imagens da participação social na agenda do governo Lula III Imágenes de participación social en la agenda del gobierno de Lula III <i>Images of social participation in the agenda of the Lula III administration</i> <i>Carla Giani Martelli, Carla Almeida, Ana Claudia Capella</i>	696
Sustentabilidade e as estratégias nacionais para cidades inteligentes: relações entre a Agenda 2030, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e a Política Nacional de Cidades Inteligentes Sostenibilidad y estrategias nacionales para ciudades inteligentes: relaciones entre la agenda 2030, la Carta Brasileña de Ciudades Inteligentes y la Política Nacional de Ciudades Inteligentes <i>Sustainability and national strategies for smart cities:</i> <i>relationships between the 2030 Agenda, Brazilian Charter for Smart Cities</i> <i>and the National Policy on Smart Cities</i> <i>Cristiano Fernando Goi Palharini, Sérgio Luís Allebrandt,</i> <i>Tarcísio Dorn de Oliveira</i>	715
Indicadores de desempenho no processo de alocação orçamentária: a percepção dos gestores dos institutos federais Indicadores de desempeño en el proceso de asignación presupuestaria: la percepción de los gerentes de los institutos federales <i>Performance indicators in the budget allocation process:</i> <i>the perception of managers of federal institutes</i> <i>Nauana Silveira, Antonio Cezar Bornia</i>	739
Inovação tecnológica na administração pública: estudo de caso sobre os benefícios do Programa Brasil MAIS pela Polícia Federal Innovación tecnológica en la administración pública: estudio de caso sobre los beneficios del programa Brasil Mais por la Policía Federal <i>Technological innovation in public administration: a case study</i> <i>on the benefits of the Brasil Mais Program by the Federal Police</i> <i>Lana Montezano, Joysse Vasconcelos França, Daniel Russo,</i> <i>Cristiano da Cunha Duarte</i>	760

Capacidades estatais na provisão de políticas públicas de esporte nos municípios de Minas Gerais e do Paraná Capacidades estatales en la oferta de políticas públicas deportivas en los municipios de Minas Gerais y Paraná <i>State capacities in the provision of public sports policies in the municipalities of Minas Gerais and Paraná</i> <i>Luciana Aassis Costa, Marcus Peixoto de Oliveira, Fernando Augusto Starepravo, Layane Castiglioni Tasca, Daniete Fernandes Rocha</i>	783
As (in)capacidades financeiras do Ministério do Turismo e seus efeitos na implementação das políticas de turismo La (in)capacidad financiera del Ministerio de Turismo y sus efectos en la implementación de políticas turísticas <i>The financial (in) capacities of the Ministry of Tourism and their effects on the implementation of tourism policies</i> <i>Rubens da Trindade, Márcia Miranda Soares, Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos</i>	807
Framework de adequação de bancos de dados legados à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): um estudo para órgãos públicos brasileiros Marco de adaptación de bases de datos legadas a la LGPD: un estudio para organismos públicos brasileños <i>Framework for adapting legacy databases to the LGPD: a study for Brazilian public agencies</i> <i>Glauco Lauria Marques, Eduardo Amadeu Dutra Moresi</i>	830

EDITORIAL

Prezados Leitores e Leitoras,

O ano de 2024 está terminando e enfrentamos vários desafios no âmbito nacional e internacional, no que se refere à construção de políticas públicas de combate às desigualdades e em prol da construção de um desenvolvimento justo e sustentável. A Revista do Serviço Público (RSP), uma das revistas mais tradicionais do campo de públicas no Brasil, não se furtou a esses debates, buscando contribuir para a agenda governamental a partir da publicação de quatro edições regulares em 2024. Além dessas edições, publicamos também a primeira edição especial da nova equipe editorial, *Participação social: lições do passado para se pensar o futuro*, na qual reunimos renomados especialistas nacionais e internacionais a fim de refletirmos sobre a retomada da participação social na gestão pública. Houve a abertura também de duas chamadas especiais sobre temas fundamentais, *Mulheres na gestão pública: caminhos para a igualdade de gênero* e *Capacidades estatais para implementação de políticas industriais e de inovação*, edições a serem publicadas em 2025. Entendemos que o nosso papel, enquanto periódico científico, é o de gerar reflexões e debates, de uma maneira plural e rigorosa, sobre temas de fronteira na gestão de políticas públicas.

Seguindo essa linha, os temas abordados nos artigos desta última edição de 2024 buscam contribuir para debates relevantes, abarcando temáticas como participação social, capacidade estatal na provisão de políticas públicas, governança nas organizações públicas, indicadores de desempenho no processo orçamentário, sustentabilidade e inovação.

O artigo de abertura, *Governança de organizações públicas para quê e para quem? Um estudo quantitativo crítico e de inspiração decolonial*, de Luiz Claudio Moureau e Fernanda Sauerbronn, aborda de maneira crítica a adoção de modelos de governança internacional nas organizações públicas brasileiras sob uma perspectiva decolonial, utilizando índices do TCU e análise estatística multivariada. Conclui-se que esses modelos seguem interesses neocoloniais, desconsiderando a diversidade local.

O segundo artigo, *Imagens da participação social na agenda do governo Lula III*, de Carla Martelli, Carla Almeida e Ana Claudia Capella, aborda a incorporação da participação social na agenda de transição do Governo Lula em 2023, analisando mudanças na imagem dessa política desde 1988. Destacam-se tentativas de inovação e enfrentamento de desafios políticos atuais. A análise dos debates produzidos durante o GT revela a tentativa de construir e inovar a imagem da participação, reconhecendo limitações anteriores e enfrentando desafios políticos contemporâneos, como a ascensão de movimentos de direita.

O terceiro artigo, *Sustentabilidade e as estratégias nacionais para cidades inteligentes: relações entre a Agenda 2030, Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e a Política Nacional de Cidades Inteligentes*, de Cristiano Palharini, Sérgio Allebrandt e Tarcísio de Oliveira, aborda a relação entre sustentabilidade, ODS, e estratégias brasileiras para cidades inteligentes. Analisando documentos

como a CBCI e a PNCI por meio da técnica de Análise de Conteúdo, o estudo destaca a ênfase em transformação digital e educação no contexto nacional.

O quarto artigo, Indicadores de desempenho no processo de alocação orçamentária: a percepção dos gestores dos institutos federais, de Nauana Silveira e Antonio Bornia, analisa a identificação de indicadores adequados para alocação de recursos nos Institutos Federais, destacando variáveis como custo por aluno e eficiência acadêmica, visando a uma distribuição orçamentária estratégica e equitativa.

O quinto artigo, Inovação tecnológica na administração pública: estudo de caso sobre os benefícios do Programa Brasil MAIS pela Polícia Federal, de Lana Montezano, Joysse França, Daniel Russo e Cristiano e Duarte, aborda os benefícios internos e externos da adoção de inovações tecnológicas no serviço público, com foco na Perícia Criminal Federal. Os autores identificaram ganhos significativos em eficiência, qualidade e redução de tempo, evidenciando a importância de investimentos em tecnologia no setor público.

O sexto artigo, Capacidades estatais na provisão de políticas públicas de esporte nos municípios de Minas Gerais e do Paraná, de Luciana Costa, Marcus de Oliveira, Fernando Starepravo, Laysse Tasca e Daniele Rocha, aborda o panorama das capacidades estatais municipais nos setores de esporte e lazer em Minas Gerais e Paraná. O estudo evidencia desafios como despesas limitadas e carência de servidores, apesar de estruturas mínimas para ações locais.

O sétimo artigo, As (in)capacidades financeiras do Ministério do Turismo e seus efeitos na implementação das políticas de turismo, de Rubens Trindade, Márcia Soares e Romulo Lemos, analisa as capacidades financeiras do Ministério do Turismo e seus efeitos na eficácia das ações programáticas, com base nos Planos Plurianuais de 2004 a 2019. Utilizando modelos de regressão, o estudo identifica que ações com maior execução direta pelo MTur, aumento nos recursos orçamentários e menor influência de emendas parlamentares apresentaram melhores resultados, apesar da baixa eficácia média observada.

Por fim, o artigo, Framework de adequação de bancos de dados legados à LGPD: um estudo para órgãos públicos brasileiros, de Glauco Marques e Eduardo Moresi, analisa o desenvolvimento de um framework para adaptação de bancos de dados públicos à LGPD, com base em revisão teórica e validação por especialistas. O modelo facilita a conformidade, promovendo segurança jurídica e confiança cidadã.

Desejamos que os leitores da RSP encontrem nesta edição elementos relevantes para o fortalecimento e evolução da gestão pública no Brasil, bem como propostas inovadoras que possam ser debatidas e, eventualmente, aplicadas em diversos contextos do setor público no país.

Agradecemos aos leitores, aos autores, aos pareceristas e à equipe técnica da RSP pela produção e pela dedicação, ao longo de 2024, à revista.

Desejamos para todas as pessoas um 2025 de esperança renovada e realizações!

Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe da RSP

GOVERNANÇA DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS PARA QUÊ E PARA QUEM? UM ESTUDO QUANTITATIVO CRÍTICO E DE INSPIRAÇÃO DECOLONIAL

Luiz Claudio de Camargo Guerrero Moureau
Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

O presente artigo associa um método quantitativo para desenvolver uma análise de contabilidade crítica em relação à importação de modelos de governança pública, inspirado teoricamente pelo pensamento decolonial latino-americano. Analisamos a relação entre as capacidades de governança e gestão das organizações públicas por meio dos índices propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Utilizamos a técnica estatística multivariada de análise de homogeneidade (Homals) e analisamos as fontes de referências utilizadas no instrumento de avaliação do TCU, comprovando que a natureza jurídica das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), possuem associações mais robustas com os princípios e práticas internacionais de governança e gestão sob a perspectiva teórica decolonial. Concluímos que o instrumento de avaliação do TCU e os normativos brasileiros seguem as orientações dos documentos instrucionais internacionais, seguindo interesses neocoloniais, que desconsideram as particularidades e as diversidades das organizações públicas brasileiras.

Palavras-chave: governança pública; decolonial; organização pública; tribunal de contas da união; contabilidade crítica.

GOBERNANZA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉN? UN ESTUDIO CUANTITATIVO CRÍTICO E DECOLONIALMENTE INSPIRACIONAL

Este artículo emplea un método cuantitativo para desarrollar un análisis crítico de la contabilidad en relación con la importación de modelos de gobernanza pública, tomando inspiración teórica del pensamiento decolonial latinoamericano. Examinamos la relación entre las capacidades de gobernanza y gestión de las organizaciones públicas mediante los índices propuestos por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Utilizando la técnica estadística multivariada de análisis de homogeneidad (Homals), escrutamos las fuentes de referencia utilizadas en el instrumento de evaluación del TCU, demostrando que la naturaleza jurídica de las empresas estatales (empresas públicas y sociedades de economía mixta) muestra asociaciones más robustas con los principios y prácticas internacionales de gobernanza y gestión desde una perspectiva teórica decolonial. Concluimos que el instrumento de evaluación del TCU y las normativas brasileñas siguen las directrices de los documentos internacionales de instrucción, alineándose con intereses neocoloniales, que no llevan en cuenta las especificidades y diversidades de las organizaciones públicas brasileñas.

Palabras clave: gobernanza pública; decolonial; organización pública; tribunal de cuentas de la unión; contabilidad crítica.

GOVERNANCE OF PUBLIC ORGANIZATIONS FOR WHAT AND FOR WHOM? A CRITICAL AND DECOLONIALITY INSPIRATIONAL QUANTITATIVE STUDY

This paper employs a quantitative method to develop a critical accounting analysis of the importation of public governance models, drawing theoretical inspiration from Latin American decolonial thought. We examine the relationship between public organizations' governance and management capacities using indices proposed by the Federal Court of Accounts (FCA). Utilizing the multivariate statistical technique of homogeneity analysis (Homals), we scrutinize the reference sources employed in the FCA's assessment instrument, demonstrating that the legal nature of state-owned enterprises (public companies and mixed-capital companies) shows stronger associations with international governance and management principles and practices from a decolonial theoretical perspective. We conclude that the FCA's assessment instrument and Brazilian regulations adhere to guidelines from international instructional documents, aligning with neocolonial interests that overlook the specificities and diversities of Brazilian public organizations.

Keywords: public governance; decolonial; public organization; federal court of accounts; critical accounting.

1. INTRODUÇÃO

O tema de uma nova governança pública ganhou destaque nos debates na primeira década do século 21. Bovaird e Löffler (2003) entendem que a governança pública são formas em que partes interessadas interagem entre si, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas. Já a boa governança para os autores, seria a negociação por todas as partes interessadas sobre determinada questão, a fim de alcançar os melhores resultados das políticas públicas e dos princípios de governança, sendo avaliados regularmente por todas as partes interessadas. Bovaird (2005) também destaca a importância de uma coprodução de serviços públicos, onde cidadãos e organizações da sociedade civil participem da melhoria e entrega dos serviços públicos, a fim de aumentar a qualidade e a aceitação desses serviços pelos cidadãos.

Segundo Osborne (2006, 2010), à incapacidade dos modelos gerenciais baseados na gestão empresarial aplicados ao setor público (New Public Management) em substituírem o modelo burocrático, marcado pela sua ênfase na burocracia hierárquica e princípios racionais e científicos, propôs um novo paradigma na administração pública, o qual cunhou o termo de New Public Governance (NPG), que não veio para substituir os paradigmas anteriores, mas para servir como ferramenta conceitual frente aos novos desafios do século 21.

Osborne (2010) argumenta, ainda, que muitos críticos diferenciaram três grandes linhas na literatura sobre governança: (i) a governança pública, que pode ser dividida em cinco vertentes diversas entre si (governança de políticas públicas, governança sociopolítica, governança administrativa, governança de redes e governança contratual); (ii) a governança corporativa, que se ocupa com os sistemas e processos internos fornecedores de responsabilidade e direção, quando aplicada ao setor público frequentemente se preocupa com a relação entre os formuladores das políticas públicas e os dirigentes ou gestores seniores das organizações públicas designados pela implementação dessas políticas; e a chamada (iii) boa governança, que se dedica à promulgação dos modelos normativos de governança social, política e administrativa por organismos multilaterais, que se baseiam em abordagens no mercado para a alocação e governança dos recursos públicos (Grindle, 2012).

A governança pública ao nível organizacional, majoritariamente apresenta uma preocupação contábil-financeira por parte dos órgãos governamentais de controle (Chua, 1986; Sauerbronn, 2017), geralmente baseada em mecanismos propostos por documentos de organismos multilaterais do Norte Global (países ricos e desenvolvidos), para alcançar o que se entende por uma boa governança. Esses mecanismos de governança propostos, no entanto, não são suficientes para compreender as necessidades e diferenças presentes nos países do Sul Global (países pobres ou emergentes) em suas diversas tipologias de organizações públicas (Grindle, 2012, 2017).

Os diversos documentos produzidos por organismos multilaterais internacionais ligados à contabilidade (IFAC, 2001; OPM; CIPFA, 2004; INTOSAI, 2004; CIPFA; IFAC, 2013; IFAC;

CIPFA, 2014; IIA BRASIL, 2019), basicamente, consideram que a boa governança pública se dá mediante reformas do Estado e, geralmente, por meio de mecanismos de controles financeiros ou contábeis da administração pública, os quais otimizariam o desenvolvimento socioeconômico do país (Marques, 2007; Matias-Pereira, 2010; Teixeira; Gomes, 2019). No Brasil, o principal divulgador de tais preceitos e princípios contidos nos documentos antes mencionados e em outros, é o Tribunal de Contas da União (TCU), cujo enquadramento institucional visa o controle externo dos órgãos e entidades da administração pública federal (Teixeira; Gomes, 2019; TCU, 2023).

Os especialistas do TCU elaboraram um questionário de autoavaliação para avaliar a capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades da administração pública (organizações públicas) e, consequentemente, classificá-las quanto à sua escala de maturidade de governança. Foram colhidas respostas dos questionários nos anos de 2017, 2018, 2021 e 2022 (TCU, 2023). As pesquisas realizadas nos anos de 2021 e 2022 (neste ano somente as respostas do Tribunal Superior Eleitoral foram retificadas) apresentaram profícias alterações nas classificações das organizações públicas respondentes.

Dentre outras formas, as organizações públicas foram classificadas quanto à sua natureza jurídica. Esta forma de classificação permite uma melhor distinção entre as organizações públicas, seja pelos serviços prestados à sociedade ou pelas suas características organizacionais e jurídicas. Os termos Governança Pública (2017) e Governança Organizacional (2018 e 2021) são similares, sendo conceituados como um conjunto de negociações que englobam liderança, estratégia e controle, que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, que é inerente e integrada aos processos organizacionais (TCU, 2023). Os mecanismos de governança organizacional (liderança, estratégia e controle) monitoram e acompanham estrategicamente a alta direção da organização pública quanto aos resultados e desempenho da governança e gestão intraorganizacional (TCU, 2023).

Assim, embora o TCU tenha alcançado o resultado geral ao comparar as práticas de governança pública propostas, com os resultados encontrados, não comparou as organizações públicas entre si, conforme a sua natureza jurídica, nem efetuou análises que permitissem identificar associações entre governança pública organizacional e a governança e gestão intraorganizacional. Embora desconsiderados nos modelos de governança pública propostos pelo TCU, acreditamos que as diversidades entre organizações e seus serviços públicos prestados são relevantes e, contrastar essas diferenças, permitiria uma crítica consistente ao modelo internacional reproduzido, tanto pelo lado da governança corporativa, quanto pela chamada boa governança (Osborne, 2010).

Surgem duas indagações correlacionadas que nortearam esta pesquisa. Como se relacionam a natureza jurídica, os mecanismos de governança organizacional e de governança/gestão intraorganizacional das organizações públicas? Quais os tipos de organizações que se

aproximam do maior grau de capacidade de governança proposto pelo TCU, por meio de seu instrumento de avaliação? Este artigo propõe, como objetivo principal, analisar a relação entre a governança e as capacidades de gestão das organizações públicas federais em razão de sua natureza jurídica por meio dos índices propostos pelo TCU, para revelar as limitações do modelo formulado no Norte Global. A partir da análise inferida, pretendemos secundariamente oferecer duas contribuições: (i) a possibilidade de utilizar técnicas estatísticas para pesquisas em contabilidade crítica (Richardson, 2015) na gestão pública, (ii) avançar com estudos que apontem as influências das diretrizes de organizações internacionais na governança pública brasileira.

A lacuna na literatura que aspiramos compreender é o atual estado da arte da governança pública brasileira, segundo os critérios do TCU, à luz de uma abordagem teórica crítica decolonial. Esta abordagem entende que a adoção sem critérios de tais práticas de governança propostas, face à diversidade e às finalidades das organizações públicas brasileiras, estão alinhadas mais aos interesses dos países dominantes do Norte Global do que aos interesses dos países do Sul Global. Em termos metodológicos, este estudo foi baseado no levantamento do TCU realizado no ano de 2021, junto a 378 órgãos federais que responderam ao questionário de autoavaliação sobre governança e gestão. Embora não seja comum o uso de análises quantitativas, em pesquisas de perspectiva contábil crítica, a análise de homogeneidade (Homals) permite explicar, por meio de uma representação gráfica, as associações e relações entre múltiplas variáveis categorizadas qualitativamente, permitindo uma posterior análise qualitativa mais técnica e focada no fenômeno estudado (Fávero; Martins; Lima, 2007; Fávero, et al., 2009).

Na seção a seguir, apresentamos uma explanação das abordagens de agência e governança e uma perspectiva decolonial, baseada em autores que apresentam uma vertente crítica que reconhecem/desafiam a colonialidade/modernidade presentes na gestão e governança públicas. Em seguida, na seção metodológica, apresentamos o referencial analítico de governança e gestão de organizações públicas proposto pelo TCU, com ênfase nas categorias relacionadas à governança organizacional e à governança intraorganizacional. Apresentamos, posteriormente, a análise de resultados utilizando-se da análise estatística proposta, seguida de uma discussão dos resultados alcançados e lançando sobre estes, os aspectos da colonialidade e modernidade reproduzidos nas práticas de governança. Por fim, traçamos algumas considerações, potenciais e limitações do presente estudo. Esperamos, portanto, que nossa investigação estimule outros estudos futuros, que identifiquem a reproduzibilidade de uma colonialidade existente na governança pública de países do Sul Global.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Abordagem de Agência e Governança Pública

A conceituação de governança pública, em diversos países, segue as diretrizes de diversos organismos multilaterais. A implementação de estratégias, negociação e responsabilidade tem como referencial teórico e fonte empírica a governança corporativa privada (Marques, 2007; Matias-Pereira, 2010; Teixeira; Gomes, 2019). Documentos produzidos por organizações internacionais seguem geralmente uma agenda de políticas neoliberais, que funcionariam como a conversão do soft power para dominar práticas em territórios próximos e distantes, bem como em diferentes dimensões temporais e espaciais. Essa agenda internacional é norteada academicamente, principalmente pela Teoria da Agência (TA) e outras teorias neoclássicas e econômicas (Gaffikin, 2006; Grindle, 2012; Chabrak, 2012, 2014).

A abordagem de agência constitui o principal aspecto teórico, enfatizando que os envolvidos são motivados por seus interesses financeiros, fato que se mostra valioso para o neoliberalismo. A TA define que a relação de agência é um contrato, em que o principal, em seu nome, delega o poder de decisão a um agente. Devido às relações estabelecidas e inevitáveis divergências de interesses entre o principal e o agente, estes incorrerão em custos positivos de acompanhamento e concessão de garantias contratuais, tanto financeiras como não financeiras, sendo denominados custos de agência (Jensen; Meckling, 2019).

Os campos acadêmicos que estudam as organizações utilizam geralmente a abordagem da agência de forma normativa e prescritiva. As investigações normalmente ocorrem por meio de estudos de caso, análise de dados de demonstrações financeiras, remuneração de executivos e controles gerenciais (Modell, 2015). Essa suposição teórica sustenta que os seres humanos são movidos por seus interesses e que, sem restrições, agem oportunamente. As organizações privadas ou públicas são vistas como construtos, criados por leis e conexos por relações contratuais entre indivíduos, e que empiricamente apontam para um sistema articulado, hierárquico e universal (Jensen; Meckling, 2019).

O conflito de agência e governança corporativa andam de mãos dadas, desde que estudos sobre separação e controle da propriedade corporativa foram publicados no início do século 20, unidos por relações econômicas e relações de poder (Vilela et al., 2015). A governança corporativa tem como foco o conselho de administração da empresa, no que diz respeito à forma como as sociedades são geridas (Marques, 2007). As práticas de governança corporativa orientam as decisões e objetivos das corporações, visando minimizar os problemas de agência, tendo como objetivo fundamental equilibrar produtividade e competitividade, por meio de uma administração responsável e transparente (Marques, 2007). Enquanto a governança corporativa é aplicada prioritariamente em empresas privadas de capital aberto, a governança pública trata das relações e distribuição de poder entre o Estado, governo e sociedade (Marques, 2007; Matias-Pereira, 2010).

A governança pública atende uma complexidade de objetivos políticos, econômicos e sociais, sendo difícil definir um único conceito, pois temos abordagens multidisciplinares, que permeiam diferentes campos do conhecimento (Dias; Cario, 2014). Ao nível organizacional, a simbiose entre os processos contábeis, organizacionais e a governança funciona como método de controle e legitimação, estando ambos inter-relacionados e interdependentes (Collier, 2004; Dias; Cario, 2014).

A crítica à abordagem principal e agente reside no fato de sua simplificação em relação à complexidade do setor público, faltando uma compreensão das relações de poder existentes (Modell, 2015). A TA é incompleta para compreender as relações de poder, dadas todas as mudanças que ocorreram na sociedade contemporânea, mas especificamente nas duas primeiras décadas do século 21, principalmente aquelas relacionadas à governança pública (Stoker, 2018).

As impossibilidades e inadequações de modelos de governança e mecanismos de gestão correspondentes ficam claras no estudo de De Bona (2022). O autor analisa a implementação de sistemas de integridade em municípios e traça conclusões a respeito de inadequações de modelos impostos aos governos locais pelo governo central, ou por pressões externas.

Afastando-se também do modelo de governança defendido pelo TCU para todas as organizações públicas, o estudo de Cirino et al. (2024) revela a necessidade de compreender que a construção e implementação de uma política pública envolve a noção de governança em rede. Os autores traçam considerações a respeito da compreensão de mecanismos de governança frente aos arranjos estruturais situados e condições contextuais locais que influenciam como a política pública é governada.

Fernandes et al. (2023) discutem como a governança pública de eventos culturais requer a compreensão de suas dinâmicas relacionadas aos atores envolvidos nas questões urbanas e municipais. Coelho (2021) reforça nosso argumento quanto ao avanço, em curso, de um modelo de governança neoliberal na saúde pública por meio de contratos de terceirização da gestão e falhas nos mecanismos de controle avaliativo.

Estes estudos reforçam o argumento de que o modelo de governança de organizações públicas não pode ter um caráter universalista e de reproduzibilidade junto a organizações de diferentes áreas e serviços públicos ou naturezas organizacionais. Assim, alinhamos os nossos argumentos à discussão recente sobre como as formas de governança devem representar valores públicos (e.g., democracia, transparência e confiança), sustentando que as organizações do setor público diferem das organizações privadas com fins lucrativos (Grossi; Vakkuri, 2024) ou outras formas híbridas.

Somando-se ao antes exposto, o fato que as crises globais recentes foram causadas por modelos contábeis permeados por interesses de grupos hegemônicos (Gaffikin, 2006; Annisette; Cooper, 2017; Homero Junior, 2017a), além de mudanças no cenário socioeconômico, ambiental, tecnológico e até mesmo da saúde global (pandemia). Portanto, novas pesquisas na

área organizacional pública no Brasil devem tratar e compreender, diferentemente da análise convencional, os indicadores de governança e os modelos de controles administrativos e instrumentais (Chua, 1986; Collier, 2005; Neu et al., 2006).

Gendron (2018) encoraja pesquisas com “pensamento fora da caixa” sobre o tema governança. O referido autor sugeriu duas questões fundamentais: governança corporativa para quem? Governança corporativa para quê? A primeira questão faz referência ao público ao qual se dirige e a segunda questão diz respeito à dicotomia fins-meios. O pensamento mainstream presume que o público-alvo deva ser os diretores, gestores, acionistas, banqueiros, investidores e prestadores de serviços especializados (advogados, contadores e consultores). Entretanto, existem outros atores marginalizados ou negligenciados (cidadãos, consumidores, representantes sindicais, acionistas minoritários, ONGs ligadas ao meio ambiente e questões sociais) que deveriam ser incluídos nas investigações (Gendron, 2018).

A outra questão fundamental traz a seguinte preocupação: devemos nos preocupar com os fins da governança ou principalmente com os meios para atingir esses fins? A abordagem da governança, do ponto de vista instrumental, visa tornar as instituições e tecnologias mais eficazes e eficientes e nos esquecemos de questionar os fins e os propósitos da governança. Uma abordagem crítica nos convida a desafiar a relação meios-fim da governança, sem deixar de contemplar a necessidade de mudanças fundamentais nas tecnologias e nas instituições (Gendron, 2018), sejam elas privadas ou públicas. Assim, na próxima seção, apresentamos uma vertente crítica teórica decolonial, necessária para reconhecer a reproduzibilidade colonial dos modelos de governança pública.

2.2 Colonialidade e reproduzibilidade em governança

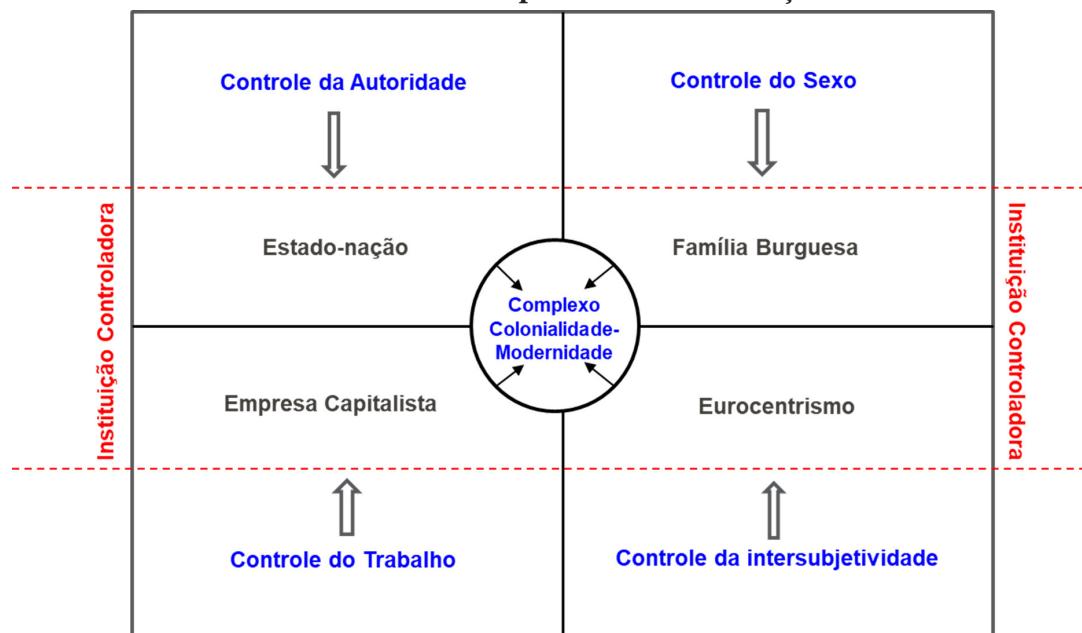
O pensamento crítico em contabilidade tem revelado nas últimas décadas abordagens teóricas e metodológicas alternativas para abordar os fenômenos trazidos pela modernidade e colonialidade (Annissette; Cooper, 2017; Sauerbronn et al., 2021). Esse movimento cresceu como alternativa de compreensão e oposição ao modelo econômico hegemônico (capitalismo neoliberal financeirizado). Desde a década de 1970, as principais investigações da tradição crítica contábil foram incorporando teorias marxistas e de Michel Foucault, a fim de ajudar na compreensão da complexidade das relações de poder contemporâneas. Entretanto, não foram considerados aspectos de uma neocolonialidade dos modelos de contabilidade oriundos do Norte Global, importados acriticamente para o Sul Global (Prasad, 2005; Alawattage; Alsaïd, 2018).

As lentes teóricas sobre a colonialidade estão longe de um posicionamento único sobre a modernidade ocidental em contabilidade (Sauerbronn et al., 2021). Assim como os pensamentos pós-estruturalistas e pós-modernistas, o estudo pós-colonial (pensadores asiáticos e africanos) e decolonial (pensadores latino-americanos) buscam, por meio da crítica e da resistência,

promover um movimento de contra-modernização ocidental (Prasad, 2005). Essas posições intelectuais se caracterizam como um contraponto à dominação contemporânea dos países ricos (colonizadores históricos ou não), sobre os países pobres que foram ex-colônias, localizados predominantemente nos continentes africano e asiático, bem como na América Latina (Prasad, 2005; Ballestrin, 2013; Mignolo, 2017; Wanderley; Barros, 2019; Sauerbronn et al., 2021).

O pensamento decolonial teve como lócus a América Latina em sua ênfase e estrutura, a partir de encontros de intelectuais latino-americanos, iniciados por Edgardo Lander, Arthuro Escobar, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Aníbal Quijano e Fernando Coronil (Ballestrin, 2013; Sauerbronn et al., 2021). Aníbal Quijano definiu a colonialidade como o domínio do poder eurocêntrico sobre a população mundial, mediante um prisma de exploração/dominação/conflito das relações sociais (Quijano, 2001, 2007).

Figura 1 – Matriz da estrutura colonial de poder do estado-nação moderno



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Quijano (2001, 2007).

O Controle da Autoridade da matriz colonial de poder (Figura 1) é constituído historicamente pela imposição de uma violência imperial, iniciada no século 16 com a colonização e no século 19, durante os processos de independência das colônias e nas suas transformações para o modelo eurocêntrico de sociedade, o Estado-nação republicano (Grosfoguel, 2019). Segundo Boussebaa (2023), a essência do neocolonialismo é quando o Estado independente, que na realidade é dirigido externamente pelas noções de mercado, instituições supranacionais ou Estados geopolíticos influentes. Assim, o Estado-nação contemporâneo fornece estrutura para gerir todas as outras dimensões da matriz de poder colonial (Grosfoguel, 2008).

As elites locais privilegiadas se beneficiam da sustentação da colonialidade da mente pelo Controle da Intersubjetividade, tendo o eurocentrismo como aspecto central dos processos de

subalternização. O eurocentrismo não nomeia um local ou nação, mas a hegemonia de um modo de pensar (geo-corpo-política do conhecimento e da identidade) que reflete a modernidade imperial e a colonialidade de alguma forma se reproduzindo em diferentes contextos à margem e ao centro do capitalismo financeiro global (Mignolo, 2017).

O Controle do Sexo emerge como uma dimensão da matriz colonial de poder (Figura 1), por meio da noção de família burguesa e das diversas formas de opressão, exploradas nos estudos feministas decoloniais. Segundo Lugones (2010), um sistema de gênero colonial moderno opera como uma lógica de opressão da modernidade colonial, com suas dicotomias hierárquicas e categoriais, que oprimem os corpos, ditos não modernos. Para a autora, o controle corporal tem como pedra angular o homem branco heterossexual, sendo a perfeição, enquanto a mulher e todos os outros corpos constituem a inversão e deformação desse modelo de homem.

A dimensão do Controle do Trabalho se mostra central na modernidade/colonialidade eurocêntrica, por fundar todas as formas de controle e exploração do trabalho e da produção, do controle da apropriação e distribuição de produtos, da relação capital-salário e do mercado (escravidão, servidão, produção de pequenas mercadorias, reciprocidade e salários). Junto à modernidade colonial, fundou-se uma lógica particular, com as empresas ou corporações capitalistas como dominantes, utilizando a contabilidade como evidenciação normativa, desde a revolução industrial do século 18 em direção ao capitalismo financeiro-rentista dos dias atuais (Chiapello, 2017; Silva; Sauerbronn; Thiolent, 2022).

Um novo tipo de colonização, na América Latina, durante as décadas de 1960 a 1980, se deu por meio de uma nova colonização eurocêntrica na América Latina, com a “experimentação na região da contrarrevolução neoliberal fomentada e financiada secretamente por elites locais e operada militarmente pelos EUA” (Faria; Abdalla; Guedes, 2021, p. 556). O neocolonialismo operou na introdução de reformas neoliberais de Estado via pressão do FMI, Banco Mundial e OMC. Esse processo foi reforçado por grandes empresas de auditoria externa, para moldar a estrutura institucional global, que permite o livre comércio e facilita os investimentos em empresas multinacionais (Boussebaa, 2023). Esse discurso contempla promessas de modernidade e desenvolvimento via livre mercado, mantendo dinâmicas de subalternidade, apagamento de culturas locais e práticas organizativas específicas (Silva; Sauerbronn; Thiolent, 2022).

Deste modo, em consonância com Wanderley e Barros (2019) e Sauerbronn et al. (2021), consideramos que os modelos de gestão e contabilidade estão relacionados ao modelo euro-americano de neoliberalismo e financeirização. Particularmente, os modelos de governança têm se tornado cada vez mais decisivos para o avanço das formas neocoloniais de dominação do saber e do ser por meio da “Theory of Agency”, “Positive accounting theory” e “Shareholder value theory” (Chabruk, 2012; 2014). A difusão de teorias e modelos neoliberais, como boas práticas de governança, faz parte das tecnologias sociais de âmbito neocolonial das instituições euro-americanas junto aos países emergentes (Neu et al., 2006). Assim, a relevância de desafiar

a reprodução desses modelos no contexto brasileiro é destacada por uma melhor compreensão do cenário de implementação liderado pelo TCU em diferentes contextos organizacionais.

3. METODOLOGIA

A pesquisa documental abordou predominantemente os documentos do Tribunal de Contas da União, tais como referenciais, relatórios completos dos levantamentos, acórdãos do plenário do TCU e os questionários aplicados junto às organizações públicas. A coleta de dados deste artigo se utilizou de dados dispersos em arquivos na extensão *.CSV do levantamento do ano de 2021, onde os índices levantados estavam classificados em formato decimal (0,0 a 1,0).

Os dados secundários do levantamento foram devidamente classificados, tabulados, organizados, percentual e ordinalmente segundo a classificação do TCU, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Classificação e estágios Governança Pública do TCU

Classificação	Faixa Percentual	Estágios de capacidade	Classificação Homals
Aprimorado	70% a 100%	Aprimorado	1
Intermediário	40% a 69,9%	Intermediário	2
Inexpressivo	0% a 14,9%	Inicial	3
Iniciando	15% a 39,9%		

Fonte: Elaborado pelos autores.

O levantamento do TCU não contemplou análises mais acuradas e comparativas entre a natureza jurídica e a governança organizacional e intraorganizacional, seus resultados se limitaram a uma análise geral dos resultados encontrados. O TCU agregou todos os temas (Governança organizacional e intraorganizacional) em um só instrumento de autoavaliação. Os temas ou perfis, que foram avaliados, se diferenciaram ao longo dos levantamentos realizados no decorrer dos anos, todavia a análise depreendida se deu com o levantamento do ano de 2021 com os cinco seguintes temas: (i) Governança Organizacional; (ii) Governança e Gestão de Segurança e TI e Segurança da informação; (iii) Governança e Gestão de Pessoas; (iv) Governança e Gestão em Contratações; (v) Governança e Gestão Orçamentárias.

O questionário do ano de 2021 foi composto por questões objetivas de única escolha, com assertivas mutuamente exclusivas, focando em um total de 34 práticas, 114 questões, estas divididas em cerca de 597 subquestões entre si. Cumpre ressaltar que os resultados apurados no ano de 2021 não se diferenciaram dos resultados apurados em 2022, quanto aos valores numéricos das categorias de análise (Governança organizacional, Liderança, Estratégia, Controle, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de TI e Segurança da informação, Governança e Gestão de Contratações).

A exceção se deu nas respostas do Tribunal Superior Eleitoral, que manteve os seus

estágios de capacidades em quase todas as categorias de análise, somente mudando de estágio de maturidade de inicial para aprimorado na variável Governança e Gestão Orçamentárias. Este fato não alterou o resultado geral da análise de homogeneidade.

A pesquisa, quanto aos seus fins, se caracteriza como do tipo quantitativa de natureza exploratório-descritiva, efetivada em área na qual há escasso conhecimento acumulado e sistematizado, em que o objetivo é descrever os fenômenos encontrados e observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos (Creswel; Creswel, 2021).

Para cumprir os objetivos apontados na Introdução deste estudo, utilizou-se uma técnica estatística multivariada. A fim de oferecer uma análise crítica em contabilidade sobre a gestão pública, foi utilizada a análise de homogeneidade (Homals) que permite avaliar as relações entre categorias de diversas variáveis não métricas (nominais e ordinais) simultaneamente, visando verificar através da apresentação visual por meio do mapa perceptual com associações das seguintes variáveis existentes:

Quadro 2 – Categorias de análise e variáveis categóricas

Subtitle	Categorias de análise	Variáveis Categóricas
Natureza.Jurídica	Natureza Jurídica da Organização	Associação privada sem fins lucrativos - Autarquia - Empresa Pública - Fundação - Fundo Público - Órgão Público - Serviço Social Autônomo - Sociedade de Economia Mista
iGovPub	Governança organizacional	
Lid	Liderança	
Estr	Estratégia	
Cont	Controle	
iGovPessoas	Governança e Gestão de Pessoas	
iGovTI	Governança e Gestão de TI e Segurança da informação	
iGovContrat	Governança e Gestão de Contratações	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A representação gráfica revelará possíveis associações do fenômeno encontrado. Deste modo, após a categorização das organizações públicas, os dados foram analisados e comparados, sendo empregado o software IBM SPSS versão 22 para efetuar a análise de homogeneidade (Homals). A utilização de técnicas quantitativas se destina a prever e explicar a realidade, conquanto seja uma técnica estatística quantitativa a análise de homogeneidade (Homals) se aproxima da análise qualitativa, pois além de ser possível categorizar qualitativamente, representa por meio de um mapa perceptual possíveis associações (Fávero; Martins; Lima, 2007; Fávero, et al., 2009).

Con quanto os dados presentes em documentos públicos e seu exame seja frequentemente um elemento básico em estudos qualitativos (Denzin; Lincoln, 2011), a análise através da coleta de dados em documentos públicos, exerce a função de prover um diferente nível de análise a partir de outros métodos, como o intervalo entre políticas e práticas oficiais e não-oficiais (Bryman, 2003). Assim, as associações observadas em contraste com o embasamento teórico fornecem importantes percepções e direcionamentos quanto uma análise qualitativa posterior. Esta foi realizada a partir das visões críticas de diversos autores quanto à colonialidade e modernidade.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este estudo se baseou em levantamentos do TCU do ano de 2021, junto a 378 organizações federais que responderam ao instrumento de autoavaliação. Por meio de uma técnica estatística multivariada de interdependência Análise de Homogeneidade (Homals), visamos analisar as associações existentes entre a governança organizacional pública e seus mecanismos de liderança, estratégia e controle, os mecanismos de governança intraorganizacional e a natureza jurídica das organizações respondentes ao questionário do ano de 2021.

A Homals trata os dados categóricos pelo procedimento conhecido por Optimal Scaling, que permite a associação de variáveis qualitativas em função de seus níveis e do grau de complexidade, revelando de forma visual e bidimensional, ou seja, estuda a relação entre variáveis qualitativas e as representa em duas dimensões (Fávero et al., 2009). Como todos os testes estatísticos, a Homals necessita de ser validada, para que se tenha confiabilidade em suas saídas. Demonstramos a saída do software a seguir:

Figura 2 – Resultados obtidos a partir do SPSS

Histórico de iteração		
Iteração	Ajuste	Diferença de iteração anterior
8 ^a	0,963005	0,000001

a. O processo de iteração foi interrompido porque o valor de teste de convergência foi atingido.

Valores próprios		
Dimensão	Autovalor	
	1	2
1	0,593	
2		0,37

	Medidas de discriminação	
	1	2
Natureza.Jurídica	0,169	0,042
iGovPub	0,843	0,745
Lid	0,61	0,378
Estr	0,746	0,523
Cont	0,555	0,35
iGovPessoas	0,766	0,587
iGovTI	0,637	0,322
iGovContrat	0,591	0,284
iGovOrcament	0,422	0,097

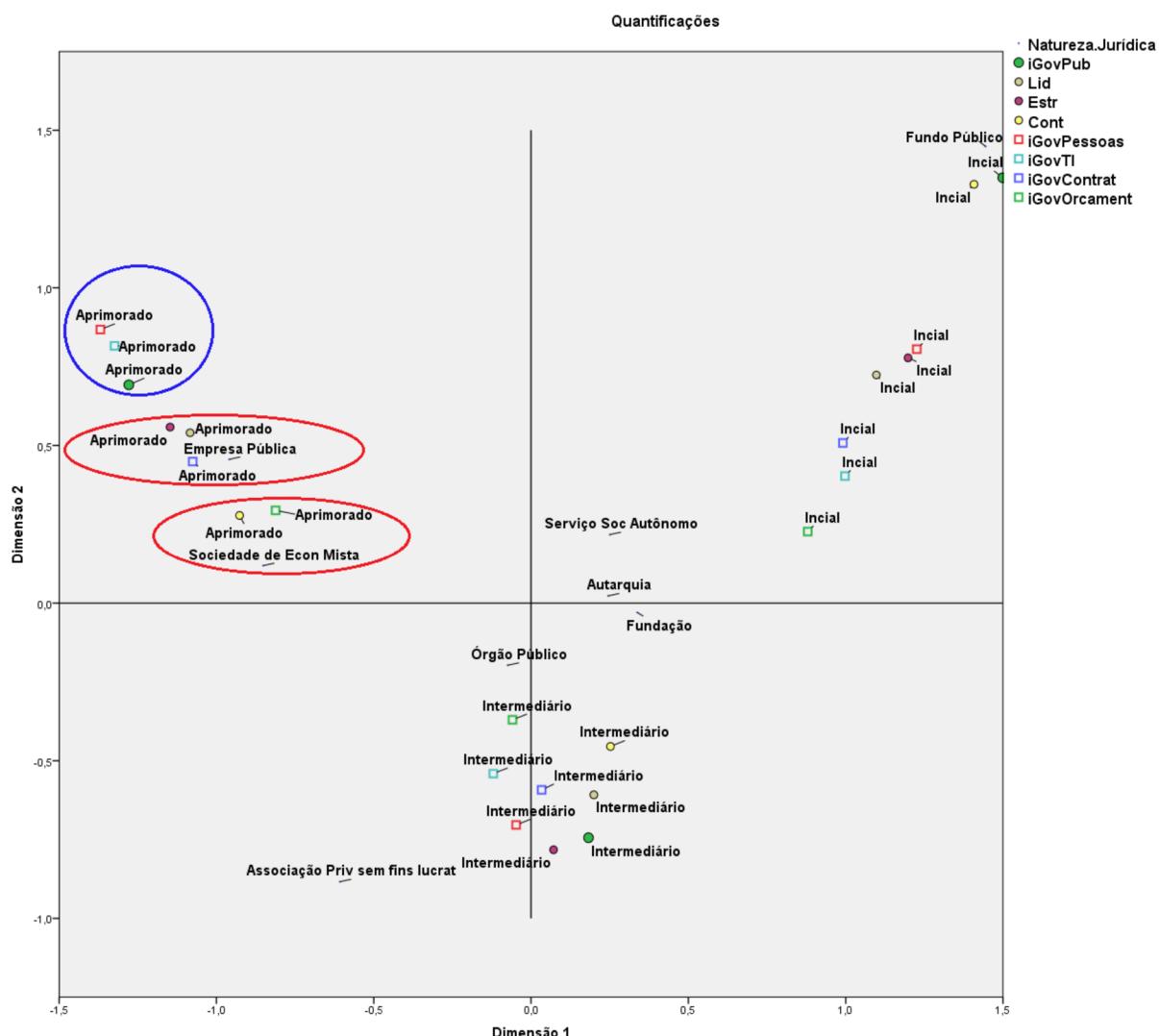
Fonte: Elaborado pelos autores a partir da saída do software SPSS.

O histórico de iteração apurado é uma medida de qualidade, que quantifica a variância explicada pelas dimensões solicitadas para análise e corresponde à soma de todos os valores próprios. O valor próprio demonstra a variância total explicada por cada dimensão, que varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior a variância explicada. A medida de discriminação é a medida que explicita os valores mais importantes de cada categoria. Ao verificarmos as saídas do software, percebemos que o valor do teste de convergência foi atingido com apenas oito vezes e que a dimensão 1 explica 59,3%, enquanto a dimensão 2 explica 37% da variação dos dados. Os dados em ‘vermelho’ das categorias analisadas representam as variáveis que menos discriminam em uma dada dimensão, pois o ideal seria que sua medida de discriminação fosse maior ou igual ao valor próprio da dimensão.

A categoria natureza jurídica está afastada do autovalor da dimensão, devemos considerar que ela representa uma variável categórica nominal, diferentemente das demais categorias, que possuem classificação ordinal semelhante, conforme explicitado no Quadro 2. O objetivo da análise foi verificar a relação de similaridade ou a associação entre as variáveis constantes de governança e gestão no levantamento do TCU junto às organizações públicas em relação às suas naturezas jurídicas.

Deste modo, apresentamos a redução dimensional do modelo e das amostras por meio de um mapa perceptual, com todas as categorias analisadas, representadas graficamente em um espaço multidimensional através da próxima figura:

Figura 3 – Mapa perceptual das associações encontradas no SPSS



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da saída do software SPSS.

Os resultados mais perceptíveis graficamente nas associações, que pelos critérios do TCU, as organizações que possuem maturidade de Governança Organizacional (que engloba os mecanismos Liderança, Estratégia e Controle), também possuem alto grau de maturidade em Governança e Gestão de Pessoas e Governança e Gestão de TI (circundado pela elipse azul na Figura 3).

Por outro lado, embora várias organizações de diversas naturezas jurídicas tenham alcançado estágio aprimorado em Governança Organizacional e Governança/Gestão Intraorganizacional, a prevalência das naturezas jurídicas como Serviço Social Autônomo,

Autarquia, Fundação e Fundo Público se aproximam dos estágios iniciais de maturidade em todas as categorias de análise (observado no quadrante superior à direita), enquanto os órgãos públicos e as associações privadas sem fins lucrativos encontram-se, em sua maioria, em estágio intermediário (no centro dos dois quadrantes inferiores), segundo critérios de maturidade em governança e gestão definidos pelo TCU.

As organizações públicas que por sua natureza jurídica são mais similares as empresas privadas (empresa pública e sociedade de economia mista), foram as que majoritariamente obtiveram associações (circundados pelas elipses vermelhas na Figura 3) com os níveis aprimorados dos mecanismos de governança organizacional (liderança, estratégia e controle) e de governança e gestão organizacional (Pessoas, TI e Contratações) do TCU. Os resultados confirmam que os instrumentos de avaliação estão voltados para as organizações públicas que mais se assemelham às empresas de capital aberto que se utilizam de preceitos da governança corporativa e que atendem a agenda da chamada boa governança, preconizada pelos organismos internacionais, em especial da área contábil.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados chamam a atenção quanto ao tipo de mecanismo de governança e gestão que se associam com as estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista). Para alcançar o alto grau de capacidade, segundo o instrumento do TCU, é necessário possuir ou estar com práticas aprimoradas da dita boa governança. Enquanto as empresas públicas estão associadas com os mais altos graus da gestão de contratações, Estratégia e Liderança, as sociedades de economia mista estão associadas com o Controle e a Gestão Orçamentária.

Tais associações fazem sentido, ao considerarmos que as empresas públicas são organizações que possuem 100% de capital estatal, onde se pode inferir para não serem consideradas ineficientes em relação às empresas privadas. Estas organizações públicas tendem a adotar com mais rigor as práticas dos mecanismos de governança, Estratégia, Liderança e Gestão de Contratações, que se preocupam basicamente em gerir riscos, monitorar resultados e avaliar desempenhos.

As sociedades de economia mista, por outro lado, não possuem 100% de capital estatal, com suas ações negociadas em bolsa de valores. Estas organizações têm como preocupação a prestação de contas do Estado (acionista majoritário) aos demais acionistas e ao mercado. Sendo assim, estão associadas ao Controle e à Gestão Orçamentária, onde os mecanismos de governança e gestão, presentes no instrumento do TCU, prezam pelo investimento do Estado na estatal através do orçamento e controle dos recursos da organização em termos financeiros e econômicos.

A utilização de pressupostos dos documentos que forjaram a avaliação proposta pelo TCU, parte dos documentos dos organismos multilaterais, onde muitos acadêmicos de contabilidade

adotam um viés de natureza econômica e de controle. Esse posicionamento é percebido por alguns autores (Graham; Neu, 2003; Gaffikin, 2006; Annisette; Cooper, 2017; Chiapello, 2017; Homero Junior, 2017; Alawattage; Azure, 2021), que consideram tal posicionamento, permeado pelos interesses dos grupos econômicos hegemônicos, que adotam princípios do neoliberalismo, caracterizado pelo compromisso de expansão dos mercados de capitais e pela não interferência estatal, tornando-se, portanto, pensamento dominante por boa parte da academia de contabilidade.

Este resultado aponta para uma limitação do modelo apresentado pelo TCU, por centrar sua ênfase sobre a construção e uso de instrumentos que permitam o controle do comportamento do agente individual, considerando-o apenas sob um olhar da economia neoclássica como um agente oportunista e maximizador de vantagens individuais (Sauerbronn, 2017). Nesta visão limitada, a boa governança pública adviria de uma boa estrutura de gestão, de forma que a transparência (junto ao principal) e a ética dos atos do administrador público (ou do agente) poderiam ser obtidas por meio dos instrumentos de controle e prestação de contas. Sob um pressuposto simplista de reduzir as assimetrias informacionais nas organizações públicas para combater os riscos de corrupção e integridade, no entanto, desconsideram cenários complexos de prestação de serviços e bens públicos à sociedade (Alawattage; Azure, 2021; Silva; Sauerbronn; Thiolent, 2022).

Deste modo, partindo da premissa de que o neoliberalismo seja uma fase do capitalismo (Chiapello, 2017) e considerando a matriz de estrutura do poder formulada por Quijano (2001, 2007), possibilitam evidenciar os interesses das elites dominantes ou coloniais sobre os países do Sul Global. Os modelos de governança colocados para organizações públicas subalternizam práticas por meio de tecnologias de governança financeira (Neu et al., 2006), presentes nos documentos que inspiraram a avaliação de governança do TCU. As questões elaboradas para avaliar as organizações públicas, foram moldadas para atender uma espécie de normatização internacional, na qual diversos organismos ligados à contabilidade (CIPFA, IFAC, IIA, INTOSAI) seguem claramente uma visão anglo-saxônica contábil (Siepel; Nightingale, 2014; Homero Junior, 2017), onde o controle do trabalho, da intersubjetividade e do conhecimento (Quijano, 2020b) são claramente perceptíveis.

A colonialidade está longe do fim (Mignolo, 2017), ao observarmos neste estudo, como opera o controle neocolonial euro-americano, no qual países como o Brasil precisam se adequar e reproduzir os modelos internacionais oriundos desses países ricos. O pensamento de colonialidade e modernidade permite que identifiquemos três dos quatro domínios da matriz colonial de poder (autoridade, trabalho e intersubjetividade) de Quijano (2001, 2007). O outro domínio (controle do sexo) talvez possa ser encontrado ou não, após uma análise discursiva nos referenciais que balizaram as questões do instrumento de avaliação do TCU. Entretanto, este não foi um objetivo do presente estudo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar a relação entre a governança e as capacidades de gestão das organizações públicas federais em razão de sua natureza jurídica por meio dos índices propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para revelar as limitações do modelo formulado no Norte Global. Procuramos também propor a utilização de técnicas estatísticas para pesquisas em contabilidade crítica e contribuir teoricamente com a literatura, a partir de uma perspectiva crítica decolonial, sobre as influências das orientações de organismos internacionais na governança das organizações públicas nas margens do capitalismo global.

A Homals e a análise nos referenciais do questionário de avaliação de governança do TCU, se mostraram eficazes para comprovar quais foram as naturezas jurídicas das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) que possuíam associações mais robustas com modelos internacionais de governança. O mapa perceptual comprovou para quais organizações públicas (estatais) o instrumento de avaliação de governança proposto pelo TCU se mostrou mais adequado. Ao verificar as variáveis de análise e os seus respectivos mecanismos, observamos serem adaptáveis às organizações que mais se aproximam da iniciativa privada.

A utilização de técnicas estatísticas para desafiar as representações da realidade, mediante uma abordagem crítica contábil sobre organizações públicas, foi demonstrada (Richardson, 2015). A utilização da estatística como ferramenta se mostra viável para evidenciar a escalada do neocolonialismo vindo de nações dominantes, junto à governança pública de países do Sul Global, por meio de documentos produzidos por organismos internacionais do Norte Global. Cumpre, ainda, ressaltar que os normativos brasileiros, que também balizaram o questionário do TCU, foram muito influenciados pelos documentos instrucionais de tais organismos internacionais.

Visamos contribuir com a literatura crítica de contabilidade sobre as organizações públicas no Brasil, trazendo uma análise sobre a contínua relação entre governança, teoria da agência e demais teorias econômicas neoclássicas cuja reproduzibilidade acrítica demarca traços de subalternidade e colonialidade (Alawattage; Alsaïd, 2018). Trouxemos, ainda, uma perspectiva crítica decolonial, onde demonstramos como essa perspectiva pode inspirar estudos empíricos críticos quantitativos (Richardson, 2015).

O pensamento mainstream sobre governança domina o pensamento acadêmico contábil contemporâneo, cabe aos investigadores críticos tentar desafiar as visões, suposições, instituições e tecnologias utilizadas (Gendron, 2018). A complexidade do setor público nos faz questionar: pode-se até mesmo colocar, se é possível, a comparação entre organizações públicas que desempenham papéis distintos na sociedade. É cabível a comparação da chamada capacidade/maturidade em governança entre uma universidade pública e uma empresa estatal que possui ações na bolsa de valores?

O presente estudo revela que o setor público é muito complexo para ser tratado com soluções universalistas importadas acriticamente para todas as organizações do setor público.

Futuramente poderemos pensar em outras formas de se avaliar a maturidade de governança pública, em especial as organizações públicas sem fins lucrativos, não desconsiderando para estas, por óbvio, também a necessidade de controles financeiros e contábeis, previstos em lei.

A limitação precípua deste artigo é a ausência de uma investigação in loco nas organizações respondentes ao questionário de autoavaliação do TCU, onde poderíamos verificar se a associação encontrada neste estudo condiz com os resultados encontrados. Assim, caberia verificar a capacidade de governança e gestão aferida, com a qualidade na prestação de serviços públicos aos cidadãos, confrontando-as com as boas práticas indicadas pela literatura sobre governança pública, onde também se possa utilizar um viés decolonial como análise crítica sobre o tema, como foi demonstrado neste estudo.

Como recomendação para futuras investigações, propomos um aprofundamento teórico analítico nos textos dos referenciais que balizaram esse estudo, por meio de uma análise discursiva, a fim de que possamos identificar com mais clareza os domínios da matriz de poder colonial (Quijano, 2001, 2007). Esperamos que os resultados desta investigação estimulem estudos futuros e novas análises sobre governança e gestão pública, devido ao volume e qualidade de dados públicos disponíveis e pelos poucos estudos críticos de contabilidade no tema governança pública.

REFERÊNCIAS

- ALAWATTAGE, Chandana; ALSAID, Loai Ali. Accounting and structural reforms: A case study of Egyptian electricity. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 50, p. 15-35, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.09.001>
- ALAWATTAGE, Chandana; AZURE, John De-Clerk. Behind the World Bank's ringing declarations of "social accountability": Ghana's public financial management reform. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 78, p. 102075, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2019.02.002>
- ANNISETTE, Marcia; COOPER, Christine. *Critical studies in accounting*. The Routledge companion to qualitative accounting research methods, p. 55-70, 2017.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 89-117, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005. <https://doi.org/10.1177/0020852305053881>
- BOUSSEBAA, Mehdi. Decolonizing international business. *Critical Perspectives on International Business*, v. 19, n. 4, p. 550-565, 2023. <https://doi.org/10.1108/cpoib-12-2022-0121>
- BRYMAN, Alan. *Research methods and organization studies*. Routledge, 2003.

CHABRAK, Nihel. Money talks: the language of the Rochester School. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 25, n. 3, p. 452-485, 2012. <https://doi.org/10.1108/09513571211209608>

CHABRAK, Nihel. The shareholder value mythology and the market “communion”. **Law and Financial Markets Review**, v. 8, n. 1, p. 27-38, 2014. <https://doi.org/10.5235/17521440.8.1.27>

CHIAPELLO, Eve. Critical accounting research and neoliberalism. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 43, p. 47-64, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2016.09.002>

CHUA, Wai Fong. **Radical developments in accounting thought**. Accounting Review, p. 601-632, 1986. <http://www.jstor.org/stable/247360>

CIPFA; IFAC. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. The International Federation of Accountants. Good governance in the public sector—Consultation draft for an international framework. **Working Paper**, 2013. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

CIRINO, Andréia Lopes *et al.* Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. e89644, 2024. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.89644>

COELHO, Silvana Márcia Pinheiro Santos. A governança neoliberal na saúde pública: análise dos indicadores presentes nos contratos de terceirização gestão de hospitais públicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2021. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83210>

COLLIER, Paul M. Governance and the quasi-public organization: a case study of social housing. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 16, n. 7, p. 929-949, 2005. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2004.01.003>

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa:- métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021.

DE BONA, R. S. Sistema de Integridad Local en Brasil: Análisis de Actores Internos en Pequeñas Ciudades de Santa Catarina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.27, n. 86, p.1-20, 2022. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **The Sage handbook of qualitative research**. Sage, 2011.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014. <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621/pdf>

FARIA, Alexandre; ABDALLA, Márcio Moutinho; GUEDES, Ana Lucia. Podemos Co-Construir um Campo de Gestão/Administração Engajado com a Maioria? **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 549-581, 2021. <https://doi.org/10.1590/1984-92302021v289804PT>

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes *et al.* **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro. Campus/Elsevier, 2009. 646 p.

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes; MARTINS, G. de A.; LIMA, G. A. S. F. Associação entre níveis de governança, indicadores contábeis e setor: uma análise sob as perspectivas da Anacor e da Homals. **Revista de**

Informação Contábil, v. 1, n. 2, p. 1-17, 2007. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/download/7730/7816>

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* A governança pública do carnaval em Salvador e Recife. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e89653, 2023. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.89653>

GAFFIKIN, Michael. The critique of accounting theory, school of accounting & finance, University of Wollongong. **Working Paper**, 2006. <https://ro.uow.edu.au/accfinwp/41>

GENDRON, Yves. Beyond conventional boundaries: Corporate governance as inspiration for critical accounting research. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 55, p. 1-11, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.11.004>

GRAHAM, Cameron; NEU, Dean. Accounting for globalization. In: **Accounting Forum**. Taylor & Francis, p. 449-471, 2003. <https://doi.org/10.1046/j.1467-6303.2003.t01-1-00114.x>

GRINDLE, Merilee S. Good governance, RIP: A critique and an alternative. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 17-22, 2017. <https://doi.org/10.1111/gove.12223>

GRINDLE, Merilee S. **Good governance: The inflation of an idea**. Planning ideas that matter, p. 259-282, 2012. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448993/Grindle_GoodGovernance.pdf?sequence=1&isAllowed=y

GROSFOGUEL, Ramón. Latin@s and the decolonization of the US empire in the 21st century. **Social Science Information**, v. 47, n. 4, p. 605-622, 2008. <https://doi.org/10.1177/0539018408096449>

GROSFOGUEL, Ramón. **Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda ocidentalizada. Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico**, Belo Horizonte: Autêntica, v. 2, p. 57-77, 2019.

GROSSI, Giuseppe; VAKKURI, Jarmo. Introduction to the Handbook of Accounting and Public Governance. In: **Handbook of Accounting and Public Governance**. Edward Elgar Publishing, p. 1-9, 2024. <http://dx.doi.org/10.4337/9781800888456>.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford University Press, USA, 2007.

HOMERO JUNIOR, Paulo Frederico. **Paradigma e ordem do discurso da pesquisa contábil brasileira**. Advances in Scientific and Applied Accounting, p. 39-53, 2017a. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2017100103>

IFAC. **The International Federation of Accountants**. Governance in the public sector: a governing body perspective. 2001. <https://www.ipsasb.org/publications/study-13-governance-public-sector-0>

IFAC; CIPFA. **The International Federation of Accountants**. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. International Framework: Good Governance in the Public Sector. 2014. https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf

IIA BRASIL. **The Institute of Internal Auditors**. Aspectos exclusivos da auditoria interna no setor público, 2019. <https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/ippf/downloads/pg-aspectos-exclusivos-ippf-00000008-06042020110031.pdf>

INTOSAI, GOV. 9100—**Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. INTOSAI, Vienna, Austria, 2004. https://www.ifad.org/elearning_cfs/INTOSAI.pdf

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure**. In: Corporate governance. Gower, p. 77-132, 2019. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

LUGONES, María. **Toward a decolonial feminism**. *Hypatia*, v. 25, n. 4, p. 742-759, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2010.01137.x>

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, p. 11-26, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, p. e329402, 2017. <https://doi.org/10.17666/329402/2017>

MODELL, Sven. Theoretical triangulation and pluralism in accounting research: a critical realist critique. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 28, n. 7, p. 1138-1150, 2015. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2014-1841>

NEU, Dean *et al.* “Informing” technologies and the World Bank. *Accounting, organizations and society*, v. 31, n. 7, p. 635-662, 2006. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2005.07.002>

OPM; CIPFA. IPPF – **Practice Guide-Assessing Organizational Governance in the Public Sector**. 2004. <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/good-governance-standard-for-public-services>

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance? Public Management Review**, [S. l.], v. 8, n.3, p. 377–387, 1 set. 2006. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

OSBORNE, Stephen P. (Org.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London; New York: Routledge, 2010.

PRASAD, Pushkala. **Crafting qualitative research: Working in the postpositivist tradition**. Armonk, NY: ME Sharpe, 2005. <https://doi.org/10.4324/9781315705385>

QUIJANO, Aníbal. Coloniality and modernity/rationality. *Cultural studies*, v. 21, n. 2-3, p. 168-178, 2007. <https://doi.org/10.1080/09502380601164353>

QUIJANO, Anibal. Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America. *International sociology*, v. 15, n. 2, p. 215-232, 2000. <https://doi.org/10.1177/0268580900015002005>

QUIJANO, Aníbal. **La colonialidad y la cuestión del poder**. Texto inédito, Lima, p. 1-21, 2001. <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/58.pdf>

RICHARDSON, Alan J. Quantitative research and the critical accounting project. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 32, p. 67-77, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.007>

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Decolonial studies in accounting? Emerging contributions from Latin America. *Critical Perspectives on Accounting*, p. 102281, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102281>

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 148-158, 2017. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5154>

SIEPEL, Josh; NIGHTINGALE, Paul. Anglo-Saxon governance: Similarities, difference and outcomes in a financialised world. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 25, n. 1, p. 27-35, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.10.004>

SILVA, Cleia Maria da; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; THIOLLENT, Michel. Decolonial studies, non-extractive methods, and participatory action research in Accounting. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 26, n. 4, p. e210014, 2022. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210014.en>

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, n. 227-228, p. 15-24, 2018. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>

TCU, Tribunal de Contas da União. 2023. **Governança Pública**. 2023. <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 70, n. 4, p.519-550, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

VILELA, José Ricardo de Paula Xavier *et al.* Governança e relações de poder: orientando as boas práticas em cooperativas e outras sociedades de pessoas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 18, n. 2, 2015. <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/758>

WANDERLEY, Sergio; BARROS, Amon. Decoloniality, geopolitics of knowledge and historic turn: Towards a Latin American agenda. **Management & Organizational History**, v. 14, n. 1, p. 79-97, 2019. <https://doi.org/10.1080/17449359.2018.1431551>

Luiz Claudio de Camargo Guerrero Moureau

<https://orcid.org/0000-0001-7738-7408>

Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Administração pela Unigranrio. Especialista em Gestão de Organizações de C&T em Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz.

luizmoureau@yahoo.com.br

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

<https://orcid.org/0000-0002-7932-2314>

Doutora em Administração pela EBAPE/FGV. Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br

IMAGENS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGENDA DO GOVERNO LULA III

Carla Giani Martelli¹

Carla Almeida²

Ana Claudia Capella¹

¹Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Araraquara – SP, Brasil

²Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá – PR, Brasil

Este estudo tem por objetivo analisar como a política de participação social foi incorporada à agenda do governo Lula III, durante o período de transição, bem como as imagens da participação (policy image) mobilizadas nesse contexto. O conceito de imagem faz parte das teorias de agenda e formulação de políticas, que orientam o delineamento teórico deste trabalho. Para compreender a imagem da política de participação social, concentrarmos nossa atenção sobre o Gabinete de Transição (GT), estabelecido para planejar as estratégias do novo governo, que assumiria a Presidência da República em janeiro de 2023. Com base em documentos e entrevistas com atores-chave envolvidos no GT, o estudo resgata as diferentes imagens sobre a participação social no Brasil, desde a Constituição de 1988, passando pela ideia de “participação como um método de governo” (até 2014), participação como questão “ideológica” (a partir de 2018). A análise dos debates produzidos durante o GT revela a tentativa de construir e inovar a imagem da participação, reconhecendo limitações anteriores e enfrentando desafios políticos contemporâneos, como a ascensão de movimentos de direita.

Palavras-chave: participação social, governo Lula 3, imagem de política pública, gabinete de transição.

IMÁGENES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DEL GOBIERNO DE LULA III

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la política de participación social fue incorporada a la agenda del gobierno de Lula III, durante el período de transición, así como las imágenes de la participación (policy image) movilizadas en este contexto. El concepto de imagen forma parte de las teorías de agenda y formulación de políticas, que guían la estructura teórica de este trabajo. Para comprender la imagen de la política de participación social, concentraremos nuestra atención en el Gabinete de Transición (GT), establecido para planificar las estrategias del nuevo gobierno, que asumiría la Presidencia de la República en enero de 2023. Basado en documentos y entrevistas con actores clave involucrados en el GT, el estudio rescata las diferentes imágenes sobre la participación social en Brasil, desde la Constitución de 1988, pasando por la idea de "participación como un método de gobierno" (hasta 2014), participación como una cuestión "ideológica" (a partir de 2018). El análisis de los debates producidos durante el GT revela el intento de construir e innovar la imagen de la participación, reconociendo limitaciones anteriores y enfrentando desafíos políticos contemporáneos, como la ascensión de movimientos de derecha.

Palabras clave: participación social, gobierno de Lula III, imagen de política pública, gabinete de transición.

IMAGES OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE AGENDA OF THE LULA III ADMINISTRATION

This study aims to analyze how the social participation policy was incorporated into the agenda of Lula III's administration during the transition period, as well as the policy images of participation mobilized in this context. The concept of image is part of agenda-setting and policy formulation theories, which guide the theoretical framework of this work. To understand the image of social participation policy, we focus our attention on the Transition Cabinet (TC), established to plan the strategies of the new government, which would assume the Presidency of the Republic in January 2023. Based on documents and interviews with key actors involved in the TC, the study retrieves different images of social participation in Brazil, from the Constitution of 1988, through the idea of 'participation as a method of government' (until 2014), participation as an 'ideological' issue (from 2018 onwards). The analysis of the debates produced during the TC reveals the attempt to build and innovate the image of participation, recognizing previous limitations and facing contemporary political challenges, such as the rise of right-wing movements.

Keywords: social participation, Lula 3 government, public policy image, transition cabinet.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar como a política de participação social foi incorporada à agenda do governo Lula III, bem como as imagens da participação (policy image) mobilizadas nesse contexto. Quer destacar as abordagens empregadas nos debates realizados durante o Gabinete de Transição (GT), estabelecido para planejar as estratégias do novo governo, que assumiria a Presidência da República em janeiro de 2023¹.

O conceito de imagem de uma política (policy image) refere-se à percepção ou representação de uma política pública, descrevendo a forma como ela é retratada, comunicada e compreendida pelos diversos atores (Baumgartner; Jones, 1993). Objetos de disputa política, as imagens estão associadas ao processo de enquadramento das questões (framing), conceito das teorias de agenda que se preocupam com as formas pelas quais determinados temas são formulados como problemas e apresentados ao público (Kingdon, 1984; Baumgartner; Jones, 1993). O enquadramento é um processo estratégico, uma vez que a maneira como uma imagem é apresentada e interpretada desempenha um papel crucial na obtenção do apoio público e político para uma determinada política. A forma como uma política é enquadradada pode influenciar a percepção do público, afetando seu nível de apoio ou resistência. Toda política pode ser compreendida de múltiplas formas. Um grupo social pode compartilhar uma mesma compreensão (considerando seus efeitos positivos, por exemplo), enquanto outro grupo pode se concentrar em outros entendimentos sobre a mesma política (julgando seus efeitos negativos). Assim, as políticas diferenciam-se quanto ao grau de divergência em torno de uma única imagem: algumas imagens são amplamente aceitas e compartilhadas socialmente, enquanto outras são objeto de conflito. A policy image da participação social durante o período de transição para o governo Lula III refere-se à percepção pública e à representação da participação social nas discussões e planejamento político. Analisar essa imagem pode ajudar a entender como a participação social foi retratada e comunicada durante esse período e como isso influenciou sua inclusão na agenda política.

Com base nessa perspectiva buscamos recuperar marcos das imagens e da trajetória da política da participação no Brasil. Com lentes que captam características mais gerais e com foco na participação institucionalizada, argumentamos que ela viveu um longo momento de estabilidade, que vai da Constituição de 1988 até os anos 2014, com mudanças incrementais importantes nesse processo. Passou por momentos de desestabilização a partir de 2014 e uma brusca mudança com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, em 2018. A partir de então, sofre nova rápida mudança com a eleição de Lula, em 2022. É essa nova imagem, projetada durante o GT, que nos interessa neste trabalho.

¹O Gabinete de Transição foi instituído no dia 8 de novembro de 2022, após a vitória de Lula nas eleições presidenciais daquele ano. Coordenado pelo vice-presidente eleito Geraldo Alckmin, teve como objetivo reunir informações sobre a situação das contas públicas, dos programas do governo federal, bem como do funcionamento dos órgãos públicos, com vistas a subsidiar o planejamento do novo governo.

Para entender o debate sobre a participação no GT, consultamos as seguintes fontes documentais: i) “Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026” (doravante DPRTB)²; ii) “Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental” de 2022, (doravante RGTG)³; iii) “Relatório Final do Conselho de Participação Social” de 2022 (doravante RCPS)⁴; iv) Relatório Final e vídeos gravados do Seminário “A Reconstrução da Participação Social no Brasil” (doravante SRPS), ocorrido nos dias 7 e 8 de dezembro de 2022⁵. Adicionalmente, realizamos entrevistas com atores que tiveram papel importante no debate da política da participação no GT. Foram entrevistadas 06 pessoas que participaram ativamente na direção da instância responsável por planejar a política de participação para o novo governo, contemplando perspectivas diversas do processo: 01 representante do Movimento Negro Unificado; 01 representante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto; 01 representante do Movimento dos Sem-Terra; 01 membro do PT que representava a coordenação do GT no debate específico da participação; 01 professor universitário que representava a Rede Democracia e Participação; 01 representante da assessoria técnica dos trabalhos realizados no GT (preservado o anonimato das/dos entrevistadas/os).

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo tem mais duas seções. Na primeira, buscamos entender a trajetória da política da participação no Brasil à luz do modelo de Baumgartner e Jones (1993), procurando entender a estabilidade da sua imagem no pós-Constituição de 1988, até sua desestabilização a partir de 2014, bem como a busca mudanças no governo Bolsonaro. Na segunda, analisamos nosso material empírico para compreender a nova imagem projetada para o governo Lula III.

Nosso objetivo é “fotografar” o debate em torno da participação social no GT, sem considerar seus desdobramentos posteriores no governo, tema para um próximo trabalho. Acreditamos que captar o momento de planejamento do governo, destacando os atores envolvidos e as pautas acordadas, ajudará a dar parâmetros para análises futuras sobre o quê, por qual razão e como foi implementada a política de participação no governo Lula III.

2. ESTABILIDADE, TENSÕES E MUDANÇAS: A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

O conceito de policy image é elemento chave da teoria do Equilíbrio Pontuado, formulada para explicar mudanças em políticas públicas (Baumgartner; Jones, 1993). Ela parte do

²https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf. Acesso em 18/09/2023.

³<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/> Acesso em 18/09/2023

⁴<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/janeiro/RelatrioFinaldoConselhodeParticipaoSocial.pdf> Acesso em 18/09/2023.

⁵O seminário foi organizado pela Rede Democracia e Participação, pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT) e pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo, a fim de contribuir com os trabalhos então realizados pelo Conselho de Participação Social do GT. Cf. <https://www.youtube.com/playlist?list=PLalwnsuQAAa3j1mocJE-Dupgm8kmOZqlTz>. Acesso em 18/09/2023.

pressuposto de que as políticas passam por períodos de equilíbrio, marcados por estabilidade e mudanças lentas, que são seguidos por breves momentos de mudanças rápidas e significativas. Para os autores, a imagem de uma política é a forma como ela é entendida e compreendida pelos diferentes atores políticos. Todo processo de mudança em políticas públicas envolve processos de construção das imagens (True; Baumgartner; Jones, 1999), por meio da combinação de dois elementos: informações empíricas e apelos emotivos (tom). As informações empíricas correspondem às situações sociais percebidas, que podem ser elaboradas e apresentadas como problemas públicos que demandam ação governamental. Esse processo, longe de ser automático, depende da maneira como essas situações sociais são representadas. Definir uma situação social como um problema público requer a mobilização de informações do mundo empírico de forma a favorecer um determinado entendimento sobre essa situação. Os apelos emotivos (tom) auxiliam no enquadramento das questões, ou seja, influenciam na forma como informações a respeito de uma política são apresentadas, enfatizando determinados aspectos ou ignorando outros. Os autores argumentam que uma imagem – ou seja, um entendimento específico sobre uma política, construída com base em informações e apelos emotivos - que se torna dominante e amplamente aceita, pavimenta o caminho para a construção do que chamaram “monopólio de política”. Há “monopólio” quando um conjunto de atores - burocratas, analistas de políticas públicas, políticos, lobistas, acadêmicos, organizações da sociedade civil, compartilha um entendimento específico sobre uma questão (como cultura, meio ambiente, segurança pública etc.). Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios: uma ideia fortemente associada com os valores políticos daquela comunidade (a imagem) e uma estrutura institucional definida, que promove a entrada de determinados indivíduos ao processo decisório, ao mesmo tempo que restringe a outros. Os monopólios configuram um arranjo em que a estrutura institucional e a imagem da política são combinadas de forma que um conjunto de atores específico passa a dominar o processo de produção da política, limitando a influência de outros grupos, o que produz uma “estabilidade”. Ou seja, enquanto uma imagem está associada a uma política, determinados entendimentos são reproduzidos, restringindo a participação de atores com ideias diversas à predominante. Por outro lado, em momentos em que os entendimentos deixam de ser compartilhados, grupos que detêm concepções diversas do estabelecido entram em jogo, podendo pautar novas ideias sobre problemas e propostas de soluções, favorecendo mudanças rápidas.

Observando a trajetória da política de participação no Brasil, podemos dizer que, após a Constituição de 1988 até os governos petistas na Presidência da República (2003 e 2014), a política de participação passou por um período de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais. Nesse período, vigorou amplo reconhecimento de que o país precisava de um Estado “mais poroso à sociedade civil” (Avritzer et al, 2022), ainda que, sob esse consenso, houvesse disputas sobre o caráter e a amplitude da participação. O período de redemocratização

uniu atores da sociedade num coro que, em uníssono, gritava contra os abusos da ditadura e do autoritarismo, clamando por democracia e abertura do Estado à participação. A esse “apelo”, somaram-se as experiências empíricas “bem-sucedidas” de participação social que inspiraram sua replicação no território nacional, como o orçamento participativo de Porto Alegre, criado no final da década de 1980 sob o governo petista na prefeitura da cidade. Na mesma direção, o modelo bem-sucedido do SUS (Sistema Único de Saúde) tornou-se referência para ativistas de outras áreas de políticas, impulsionando a criação de instâncias semelhantes nos subníveis governamentais. Demandas pela criação de Conselhos tornaram-se repertórios de ação de atores interessados em projetos reformadores das políticas ou na própria criação de novas políticas públicas (Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020).

Assim, embora alvo de disputas, na década de 1990 vigorou a ideia da participação da sociedade civil como um “valor”. A diversidade dos arranjos institucionais, então criados para concretizar a participação, refletia as disputas subjacentes a sua afirmação. Sob as duas gestões do PSDB na Presidência da República (1994 e 2002), o Programa Comunidade Solidária tornou-se paradigma das parcerias entre Estado e sociedade civil então desejadas para a política da participação. No mesmo período, os Conselhos expandiram-se pelo território nacional em várias políticas, seja sob o impulso das legislações que visaram regulamentar princípios então instituídos na Constituição de 1988, seja pela crescente presença de partidos da esquerda, sobretudo o PT, em governos subnacionais, ou pelas demandas de organizações da sociedade civil interessadas na criação ou reforma de políticas públicas. Nos termos de Dagnino e seus parceiros, podemos dizer que a reivindicação por Conselhos, fruto das lutas dos movimentos sociais no processo da redemocratização, carregava a expectativa da participação como partilha de poder entre Estado e sociedade civil, enquanto as parcerias representadas pelo Comunidade Solidária, significava a transferência das responsabilidades estatais para organizações civis. Assim, esses conflitantes entendimentos apontavam para distintos projetos políticos de democracia (Dagnino et al, 2006).

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, em 2003, resulta em mudanças incrementais nesse cenário. Destacamos três elementos: primeiro, a ampliação e disseminação de Conselhos e Conferências de Políticas Públicas para novas áreas de políticas (Bezerra, 2020). Segundo, a diversificação dos formatos participativos: a criação de Plataformas de participação digital; Grupos de Trabalho; Reuniões; Mesas de negociação ou Mesas de diálogo; PPA participativo; Territórios da Cidadania; Parcerias com Organizações da Sociedade Civil. Pela capilaridade nas políticas públicas e seu peso no sistema político, Conselhos e Conferências foram os principais espaços que expressavam a força da participação no período. O terceiro elemento diz respeito à coordenação e articulação das diferentes instâncias de participação. Isso se concretiza com a estrutura institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, com status de ministério. Criada nos anos 1990, a partir de 2003, recebeu a função inédita de assessorar o governo federal e a Presidência da República na relação e articulação com entidades

da sociedade civil. Além disso, no período, foi criado o Fórum Interconselhos, também num esforço de articular as instâncias participativas então espalhadas pelas várias áreas de políticas. O conjunto das mudanças permitiu nomear a participação social como um “método de governo” durante os governos petistas (Bezerra, 2020). Assim, ainda que os sentidos da participação tenham sido objetos de disputa desde os anos 1990, o período analisado nos permite dizer que houve, como argumenta Avritzer et al (2022), uma sinergia entre atores da sociedade civil e do sistema político em defesa da participação social.

Sob disputas e mudanças incrementais, pode-se perceber a formação de um “monopólio de política” da participação, com diversos atores compartilhando a visão da importância e validade dos processos participativos. Esse reconhecimento foi impulsionado pela sociedade civil e pelo sistema político, resultando na expansão dos arranjos participativos durante os governos petistas. Por exemplo, a expansão de Conselhos e Conferências pelo sistema político ao longo desse período imbricou-se à própria trajetória de estruturação de um conjunto de políticas públicas, processo que afetou a distribuição do poder no processo decisório, com a inclusão de um conjunto variado de organizações da sociedade civil comprometidas com a ampliação de direitos (Gurza Lavalle; Bezerra, 2020; Martelli; Almeida; Coelho, 2021). E é nesses termos que compreendemos a “estabilidade”, com importantes incrementos, que marcou o período em termos da “imagem da participação”.

Sinais de desestabilização desse monopólio começam a ficar evidentes a partir de 2014, com o emblemático conflito em torno do Decreto Presidencial n.8.243/2014, que tinha a intenção de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O decreto, gestado num longo processo de diálogo entre o governo e organizações sociais sobre os desafios da participação, tinha como ênfase fortalecer a coordenação entre as diversas Instituições Participativas (IPs) para que seus resultados fossem mais bem incorporados aos processos de gestão de políticas públicas. Ele foi severamente criticado por setores conservadores da mídia e em quase todo o Congresso Nacional que, naquele momento, referiam-se aos Conselhos como “bolivarianos”. Segundo esse entendimento, tais espaços seriam usados como uma espécie de estratégia final do petismo no aparelhamento da administração pública federal por movimentos sociais simpáticos ao governo. Todos os partidos políticos, à exceção do PT e do PCdoB, foram críticos à PNPS e à forma (Decreto presidencial) pela qual foi criada. Acusavam-no de usurpar as funções do Congresso Nacional enquanto órgão deliberativo sobre as ações governamentais e fiscalizador do Executivo, argumento que fora utilizado anteriormente contra as experiências de orçamento participativo. O decreto foi também alvo de grandes discussões nas redes sociais, na grande mídia e nos ambientes acadêmicos, com manifestações contra e a favor da PNPS (Fonseca et al, 2021, p.92).

A primeira resposta formal do Poder Legislativo ao decreto foi elaborada pelos deputados

Ronaldo Caiado e Mendonça Filho, ambos do DEM, na forma de Projeto de Decreto Legislativo (PDC 1491/2014), que tinha o objetivo de sustá-lo. Segundo o deputado Mendonça Filho, então líder do partido na Câmara, o decreto "é uma invasão à esfera de competência do Parlamento brasileiro e uma afronta à ordem constitucional do país. A democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos"⁶ (Rodrigues, 2020, p.11). A proposta do DEM foi aprovada na Câmara dos Deputados, o que significou uma importante derrota não apenas para o governo Dilma Rousseff, mas para a agenda da participação social. Na votação, até mesmo partidos da base do governo, como PMDB e PP, aliaram-se. Apenas partidos da esquerda como PT, PCdoB e PSOL defenderam a PNPS (Rodrigues, 2020, p.12). Estava em curso a formação de um novo monopólio que via a participação de atores sociais na produção e controle de políticas públicas, via Conselhos, como "uma afronta" à democracia representativa, já que caberia tão somente aos representantes eleitos do Congresso Nacional deliberar sobre as ações governamentais e fiscalizar o Executivo.

A desestabilização do monopólio da política de participação ganha movimentos bruscos, estrondosos e velozes com a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais em 2018. A busca pela destruição da imagem anterior da política de participação veio acompanhada de uma estratégia de desmontar os espaços institucionalizados que autorizavam a participação dos atores sociais junto à administração pública. Segundo Gurza Lavalle e Bezerra (2020), o diagnóstico do novo governo era o de que as IPs tinham sido estratégicas na governança dos governos petistas ao promover a entrada de seus aliados da sociedade civil nos processos decisórios.

Assim, já em seu primeiro dia de mandato, dois conselhos bastante simbólicos do período petista deixam de ter previsão legal por força da Medida Provisória 870/2019 (depois, Lei 13.844/2019): o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselhão, espaço de diálogo da presidência com setores empresariais, sindicais e da sociedade civil. Mas foi em 11 de abril de 2019, pelo Decreto 9759/2019, que Jair Bolsonaro promoveu o mais amplo ataque à participação social no país, com a extinção dos órgãos colegiados (conselhos, comitês e outros mecanismos) que não fossem previstos em lei federal. Ao apresentar o decreto, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, disse que os conselhos seriam "resquícios das administrações petistas": "estes conselhos vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população. Tinha como gênese a visão ideológica dos governos anteriores de fragilizar a representação da própria sociedade"⁷ (Rodrigues, 2020, p.14). Ou seja, o clima "antiparticipação social", que já vinha sendo construído desde o segundo governo Dilma Rousseff, fortalecido por grupos mais conservadores, teve, na mudança de governo, a oportunidade para colocar o desmonte da

⁶Câmara dos Deputados, 30.05.2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/435362-projeto-suspende-decreto-que-institui-politica-nacional-de-participacao-social/> apud Rodrigues, 2020, p.11.

⁷Carta Capital, 12.04.2019. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-decreta-o-fim-dos-conselhos-sociais-criados-por-dilma/> apud Rodrigues, 2020, p.14.

participação institucionalizada na agenda governamental. O argumento era o de que os Conselhos “usurpam prerrogativas do Congresso Nacional e replicavam modelos de gestão típicos de países socialistas e comunistas”. Para os Conselhos que se mantiveram por força de lei, a estratégia do governo foi a redução da autonomia administrativa e financeira, a diminuição do número de conselheiros da sociedade civil, o aumento do número de representantes governamentais e a alteração de regimentos internos, que modificam a forma de seleção dos conselheiros e as atribuições dos colegiados, a partir de um processo de “colonização institucional” (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2020). O cenário de desmantelamento também é estendido às demais IPs, como as conferências que foram pouco realizadas mostrando o abandono dessa modalidade de participação e a mudança de modelos de gestão. Outros processos participativos, como audiências e consultas públicas, continuaram a ser realizados por força de exigências legais, mas assumiram caráter cada vez mais protocolar, sem um adequado monitoramento da participação (Fonseca et al, p.93-4, 2021).

Ao recuperar marcos da trajetória da participação no Brasil, podemos, assim, perceber dois distintos e antagônicos enquadramentos. Da Constituição de 1988, passando pelos governos de FHC (1995-2002), até os governos petistas na Presidência da República (2003 - 2016), a política de participação passou por um período de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais, tendo vigorado o reconhecimento de que o país carecia de um Estado mais permeável à sociedade civil, ainda que houvesse disputas sobre o alcance e os significados desse reconhecimento. No caso dos governos petistas, a imagem construída é a da participação como método de governo que inclui atores sociais na gestão pública. Num outro enquadramento, o governo Bolsonaro tratou a participação - tal como construída nos governos anteriores -, como tomada de poder por entidades e atores aparelhados politicamente. A quebra do monopólio se dá com a hegemonia de atores que se posicionam contrários à estrutura institucional que deu sustentação à “participação como método de governo”. Trata-se de um novo projeto político para o país, no qual democracia e participação popular – considerando ideias, valores e estrutura institucional -, são ressignificadas. Nessa ressignificação, a ideia mobilizada pelo governo Bolsonaro foi a de uma relação direta entre “povo” e “líder”, sem mediação das instituições, incluindo políticas de desmantelamento do arranjo institucional participativo, com efeitos diversos nos vários setores de políticas (Bezerra et al, 2024).

3. AS IMAGENS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PROJETADAS PARA O GOVERNO LULA III

Se a participação social sempre foi tema de destaque nas agendas petistas, o processo anteriormente descrito mostrou a necessidade de construir novos enquadramentos para o tema no novo governo Lula III. E isso começa já no período de transição.

O Gabinete de transição foi a primeira experiência participativa do novo governo. Além dos políticos, técnicos e servidores públicos, participaram do processo representantes de cerca de 500 organizações em mais de 50 Mesas de Diálogo que representaram diversidade regional, de gênero e raça e uma pluralidade de visões de mundo. Ademais, foram criados 32 Grupos Temáticos que envolveram cerca de mil pessoas trabalhando intensamente para levantar informações, fazer diagnósticos e planejar o novo governo nos mais variados setores. Também foram criadas outras duas instâncias de participação, contribuindo para a pluralidade do processo: o Conselho Político, que auxiliou na coordenação dos trabalhos do GT, e o Conselho de Participação Social, que reuniu mais de 50 entidades e contribuiu com a formulação da futura política nacional de participação social e sua relação com a sociedade civil (RGTG, p.6-7).

É importante registrar que, inicialmente, a participação, como política propriamente dita, não contava com um grupo de trabalho específico para seu debate. Recuperamos aqui o percurso que levou à criação desse espaço, com a instituição do Conselho de Participação Social (CPS), e como, então, o tema da participação foi enquadrado no processo de planejar o novo governo.

A origem do Conselho de Participação Social no GT resulta de um processo político que remonta às mobilizações sociais dos anos anteriores construídas em torno das campanhas “Lula Livre” e “Fora Bolsonaro”, então lideradas pela Frente Brasil Popular e Frente Povo Sem Medo. Sua criação sinalizou o reconhecimento da importância dos movimentos sociais que compunham aquelas articulações na resistência ao “golpe” de 2016, quando Dilma Rousseff foi destituída da presidência, e na vitória eleitoral de Lula em 2022. Embora esses movimentos já estivessem espalhados pelos Grupos Temáticos do GT, a criação do CPS sinalizou a necessidade de um “espaço comum” para sua interlocução com a direção do processo de transição que planejava o novo governo. Assim, inicialmente, o Conselho não teria a atribuição de discutir uma área específica de política, mas o “governo de forma geral”, tendo em vista o diagnóstico de que a disputa com a extrema direita não tinha acabado com a vitória da chapa Lula/Alckmin. Ele representou o desejo de dar continuidade a um espaço de “unidade” por parte dos movimentos, construído no período anterior, para a sua interlocução com os atores envolvidos com a transição. Aqui cabe um destaque à Coordenadora de Articulação Política do GT e presidente do PT, Gleisi Hoffman, que soube traduzir aquele desejo na oficialização de um espaço que seria chamado de CPS e que teria como atribuição discutir a política de participação para o governo Lula III. A criação do CPS foi vista como inovadora, já que sinalizou que, para além dos atores do sistema político, a sociedade civil aliada também estava acolhida na estrutura que teria a responsabilidade de preparar a transição.

O CPS foi composto por uma Coordenação Executiva formada por 08 integrantes que representavam os seguintes movimentos sociais: 2 representantes do Fórum das Centrais Sindicais, 1 da União Nacional dos Estudantes, 1 do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 1 do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, 1 do Movimento Negro Unificado,

1 da Central de Movimentos Populares e 1 da Marcha Mundial das Mulheres. Também faziam parte da estrutura uma assessoria técnica e jurídica, além de uma plenária de 62 movimentos e organizações da sociedade civil.

Em 12 de dezembro de 2022, o CPS entregou ao presidente Lula o relatório final que delineava a política de participação para o novo governo. Esse encontro ocorreu em um dia simbólico, pois no dia anterior houve uma suspeita de artefato explosivo no Aeroporto Internacional de Brasília, o que foi interpretado, posteriormente, como uma antecipação à tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023. Esse evento ressaltou a importância da unidade dos movimentos sociais e da necessidade de um canal permanente de comunicação com o governo diante da ameaça da extrema direita. Em resposta, o CPS foi institucionalizado na estrutura do Governo Lula III por meio do Decreto 11406, de 31 de janeiro de 2023. Como órgão permanente, o CPS ficou com a atribuição de ser um canal direto de interlocução com o presidente, com duas funções principais: assessorá-lo diretamente na interlocução com os movimentos da sociedade civil e promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República na implementação da política de participação.

Ressaltamos três pontos atinentes ao CPS. Primeiro, a percepção da necessidade de disputar a sociedade com forças de extrema direita foi o motivo que desencadeou o processo de criação do CPS no GT e, depois, como espaço permanente no novo governo. Segundo, se o tempo de duração do CPS no GT foi curtíssimo (duas semanas de trabalho intenso), por outro lado, suas discussões foram capazes de catalisar uma reflexão acumulada sobre o papel e o conteúdo que os atores investidos da responsabilidade de planejar a política da participação no Lula III desejam para ela, tendo em vista os aprendizados legados das experiências anteriores e o desafio de disputar a sociedade com a extrema direita. Ou seja, podemos dizer que o aprendizado legado (com suas frustrações e apostas) e a necessidade de disputar a sociedade foram balizas que nortearam o planejamento da política de participação. Essas balizas já estavam presentes desde 2013 e 2014, quando a crise política que se abatia sobre o governo Dilma havia levado muitos dos atores que então participaram do CPS a rever rotas, fazer balanços, projetar ações que fizessem frente àquele contexto (Almeida, 2017; Avritzer, 2018; Almeida, 2020; Dagnino, 2019; Martelli et al, 2021). No CPS, a tradução desse acúmulo reflexivo foi a projeção de uma participação mais massiva, capilarizada no território e acompanhada de educação popular, como mostraremos a seguir.

Como terceiro ponto, destacamos alguns elementos sobre os atores desse processo, com o objetivo de compreender como alguns temas entraram, com eles, nas discussões do CPS, contribuindo para conformar a imagem da política da participação nesse processo. Considerando a conformação de sua executiva, o CPS foi formado por “velhos” atores coletivos, como centrais sindicais e movimentos tradicionalmente aliados ou próximos aos governos petistas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a União Nacional dos Estudantes

(UNE), a Central de Movimentos Populares (CMP). Também estiveram presentes movimentos cujas pautas passaram a obter maior audiência receptiva e protagonismo no campo das esquerdas brasileiras na última década, como a pauta antirracista e feminista. Sobretudo para as gerações mais novas, essas pautas ganharam forte centralidade nas suas estratégias de organização e expressão no interior dos velhos e dos novos movimentos. Por outro lado, a executiva foi formada por movimentos tradicionalmente associados ao repertório da participação institucional, representado por Conselhos e Conferências, como a CMP, vinculada à política urbana, mas também por movimentos que, como o MST, vinculado à política agrária, priorizaram, ao longo de sua história, repertórios de ação direta (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), embora também vinculado à política urbana, ao longo de sua história priorizou repertórios de ação direta, como ocupações, e manteve uma distância crítica das Instituições Participativas. Nos governos petistas, esse movimento participou do programa “Minha Casa Minha Vida Entidades”, uma linha de financiamento na qual as organizações da sociedade civil, e não do mercado, mediavam a implementação da política pública de habitação junto a seus beneficiários. Esse tipo de programa foi denominado “programa associativo” por Tatagiba e Teixeira (2021), precisamente por ter como um dos seus objetivos não apenas a promoção da moradia, mas também da organização coletiva dos beneficiários da política em associações civis. Por último, cabe notar a presença na plenária do CPS de entidades religiosas como a Frente de Evangélicos pelo Estado de Direito. Como se sabe, a penetração dos valores da extrema direita é significativo nas camadas evangélicas da população. A disputa da sociedade com essas forças necessariamente pede que as forças progressistas tracem estratégias de maior diálogo com elas.

Assim, a imagem da participação foi sendo construída com velhos e novos desenhos, com a participação de velhos e novos atores, com velhas e novas demandas. Há, portanto, uma ampliação da agenda e uma ampliação de atores envolvidos e daqueles (as) que se almejava envolver. Daí a necessidade de aprimorar os espaços participativos para fazer a participação chegar aonde ainda não havia chegado. Os documentos e as entrevistas realizadas mostram a ênfase na necessidade de “buscar ativamente grupos excluídos, com o desenvolvimento de estratégias específicas para que esses grupos possam participar” (SRPS). A inovação desejada incluía pensar novas metodologias de participação nos Conselhos e nas Conferências para atrair novos participantes. Os documentos reconhecem a necessidade de promover campanhas de mobilização e organização popular dos jovens, por exemplo, para colocá-los como protagonistas deste processo de mudança da participação e da relação Estado-sociedade civil.

A afirmação da necessidade da ampliação da participação social refletiu-se de várias formas nos debates do CNP. A recomendação fortemente presente era a de inserir mecanismos participativos em todos os programas fundamentais do governo, como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida Entidades, o Programa Cisternas do Semiárido, o Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA), entre outros. Os movimentos sociais destacaram a importância da participação como elemento estruturante da produção das políticas públicas, desde a formulação até a implementação, monitoramento e fiscalização de políticas públicas. A ideia é que isso promova aprendizado e responsabilidade dos beneficiários/usuários e que os programas sejam vistos como oportunidades formativas e emancipatórias. Para garantir a participação efetiva, fala-se em reduzir a burocracia, capacitar técnicos estatais em parceria com os movimentos sociais e oferecer oficinas de capacitação para organizações populares, envolvendo líderes com experiência na implementação de políticas.

Além da juventude, outra demanda para o novo governo é promover o protagonismo das mulheres e os programas associativos poderiam ser espaços importantes nessa direção, proporcionando amplo acesso a recursos como linhas de crédito, financiamento e apoio à comercialização. Isso garantiria visibilidade ao trabalho das mulheres e seu controle sobre a produção. Os documentos e entrevistas registram a necessidade de valorização de iniciativas populares bem-sucedidas, como cozinhas comunitárias, hortas urbanas, cursinhos pré-vestibular existentes nas periferias, práticas culturais, dentre outras, e da importância de considerá-las como políticas públicas com potencial de serem apoiadas e replicadas pelo novo governo.

Os documentos traduzem o desejo de ampliar a participação mencionando diversas tipologias de processos participativos, como minipúblicos e assembleias cidadãs. Além disso, há uma retomada da ideia de Sistema, originalmente proposta no governo Dilma, visando a criação de um sistema nacional de participação popular integrado e articulado, com instâncias paritárias de gênero e raça (SRPS). A necessidade de revisitar os marcos existentes e interrompidos, como a Política Nacional de Participação Social, o Sistema Nacional de Participação Social e o Marco da Educação Popular para políticas públicas, foi reforçada nos debates, com a ênfase de que fossem mais inclusivos, contemplando juventude, paridade de gênero, diversidade racial e grupos que não tivessem ainda incluídos nas IPs.

O debate sobre a ampliação da participação incluiu a criação de mecanismos participativos no planejamento orçamentário. Segundo o relatório do Conselho de Participação Social, a Constituição Federal, no artigo 193, estipula que o Estado deve garantir a participação da sociedade na formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. O relatório critica a ausência de participação social na elaboração da Lei Orçamentária nos últimos seis anos, considerando-a antidemocrática e carente de transparência. Propõe-se, assim, a inclusão da participação no orçamento público, através do PPA participativo e do Orçamento Participativo. O OP federal seria responsável por definir os investimentos federais e promover a participação da sociedade na definição dos orçamentos estaduais e municipais. A ideia era integrar territórios e espaços participativos, por exemplo, vinculando as Conferências à elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais, para garantir que as resoluções das Conferências sejam implementadas no orçamento público.

Nesse tema, a participação digital aparece com algum destaque, com a afirmação da necessidade de se retomar a Plataforma Dialoga Brasil e a Plataforma Participa Br., além de promover novas tecnologias e metodologias de participação digital. Se a ideia de participação digital não foi um tema forte no CPS, por outro lado, de acordo com alguns relatos, houve um crescente reconhecimento de sua importância, a ponto de ter sido prevista para ela uma diretoria específica na estrutura projetada para a Secretaria- Geral da República. A percepção de sua importância para a disputa na sociedade teria sido favorecida por dois motivos: o reconhecimento de que a direita tinha tido um sucesso incontestável em chegar “nos territórios” e nas camadas populares por meio das redes sociais; e a consolidação de uma “cultura digital”, complementar à participação presencial.

No que diz respeito à coordenação, a ideia fortemente afirmada foi a de retomar, como havia ocorrido nos governos petistas anteriores, o papel da Secretaria-Geral (SGR) como órgão coordenador da política de participação. No relatório final do CPS, o tema consta como primeira medida prioritária a ser tomada pelo novo governo nos seguintes termos: “Reestruturar imediatamente a Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central responsável pela implementação da política nacional de participação social junto à Presidência da República” (p. 5).

Nessa direção, o documento sugere uma estrutura completa para a SGR com 3 secretarias específicas para a política de participação: 1) Secretaria Nacional de Participação Social e Educação Popular; 2) Secretaria Nacional de Diálogo Social e Articulação de Políticas Públicas; 3) Secretaria Nacional de Planejamento e Orçamento Participativo. Em termos gerais, o objetivo foi retomar a função da SGR na coordenação da política de participação, algo que já estava no radar dos governos petistas anteriores, que tentaram responder ao diagnóstico da “expansão fragmentada” (Avelino, 2015) que marcou os arranjos participativos desde a Constituição. Segundo tal diagnóstico, a expansão ocorreu de forma autônoma e heterogênea nas diversas políticas setoriais, sem integração ou articulação entre elas.

Em termos de arquitetura institucional, a inovação mais mencionada nas entrevistas foi a capilaridade da política da participação: i) pelos diferentes ministérios; ii) pelas políticas e programas sociais implementados pelo governo e iii) pelos níveis subnacionais. No relatório final do CPS, essas propostas aparecem nos seguintes termos:

[...] para fins de gestão transversal da política de participação, recomendamos a existência de um órgão em cada ministério, responsável pelo recebimento de demandas de movimentos sociais, bem como pela gestão das instituições participativas relacionadas àquela pasta específica. Este órgão será referência para que a Secretaria-Geral atue de forma transversal na política de participação junto aos ministérios. Para a gestão territorial e mediação de conflitos, também propomos a criação de estrutura representativa da Presidência da República nos estados, de caráter transversal aos órgãos do centro de governo, voltada à integração de políticas públicas, promoção da participação e do diálogo social e fortalecimento das relações federativas (escritórios da Presidência da República) (p. 06).

Em síntese, as discussões do GT indicaram a necessidade de uma política de participação baseada em uma estrutura organizacional no formato de Sistema, que contasse com capacidade de coordenação e que tivesse capilaridade no Estado. Além de recuperar estruturas, a proposta administrativa para o governo Lula III inovou ao destacar uma "gestão transversal da política de participação", com a criação de um órgão em cada ministério, responsável por receber demandas de movimentos sociais e gerir as instituições participativas ligadas a essa pasta. A Secretaria - Geral teria uma atuação transversal por meio desses órgãos. Também foi recomendada a criação de escritórios representativos da Presidência da República nos estados, com atuação integrada aos órgãos do centro de governo, para articular políticas públicas, promover a participação e o diálogo social, além de fortalecer as relações federativas.

Outro aspecto que aparece com destaque nos relatórios é a temática de educação popular que deveria ser garantida com a criação de uma estrutura permanente no MEC. A compreensão foi a de que a Política Nacional de Participação Social deveria vir junto a um Programa de Formação Nacional de Educação Popular. Há um claro diagnóstico de que a disputa pela sociedade em tempos de onda conservadora e autoritária passa, necessariamente, por processos formativos que tenham como objetivo a cidadania ativa com vistas à conquista da plenitude dos direitos e da emancipação. Reconhece-se que muitos dos limites e entraves da participação estão relacionados com as deficiências nos processos formativos para o exercício da cidadania.

O projeto de educação popular ganha destaque no GT retomando iniciativas anteriores, como o "Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas", de 2014. Esse documento resultou de um amplo processo de debates entre 2011 e 2013, envolvendo o governo federal, movimentos sociais, universidades e educadores populares, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Contribuições da sociedade foram incorporadas por meio de consultas públicas realizadas no Portal www.participa.br, em 2013 e 2014. O Marco apresentou um mapeamento dos processos educativos no Brasil que ajudaram na construção da Política Nacional de Educação Popular, da Política Nacional de Participação Social e das políticas para a juventude. Diretrizes e princípios desse documento são retomados no Governo Lula III que busca tanto atualizá-los como implementá-los.

No Seminário de Reconstrução da Participação, destaca-se a necessidade de um "governo pedagógico" que promova educação popular, conscientização cidadã e comunicação ampla com a sociedade civil, buscando atingir os mais vulneráveis. Também destaca-se a inclusão de gestores públicos, reconhecendo a importância de investir na formação política e na capacitação dos agentes estatais para garantir a qualidade dos programas. Além da dimensão educativa, investir em formação técnica e utilizar diversas ferramentas de comunicação seriam ações essenciais para aprimorar a participação e envolver uma audiência mais ampla.

Para tanto, o GT propõe centralizar a participação e a educação popular na Secretaria-Geral e em cada ministério, para orientar ações formativas e de participação em programas,

projetos e políticas. Em suma, sugere-se criar uma Diretoria de Educação Popular para i) desenvolver processos educativos focados no acesso a políticas públicas, priorizando as populações vulneráveis; ii) apoiar lideranças e educadores populares; iii) intensificar a articulação com movimentos sociais nos programas sociais; iv) integrar processos formativos associados à participação social em nível federal, estadual e territorial; e v) promover estudos, pesquisas e avaliações no campo da educação popular com metodologias participativas(RCPs).

A novidade do governo Lula III é trazer a educação popular de volta para o centro da participação social. Reconhece-se que sem educação e formação, os mecanismos participativos ficam comprometidos. E fazer educação popular significa fazê-la de forma ampla e transversal, por dentro e por fora do Estado, envolvendo gestores públicos e as populações espalhadas pelos territórios brasileiros. A compreensão é a de que sem educação popular, a política de participação não supera seus limites, já amplamente diagnosticados, e tampouco inova de forma a atrair novos segmentos sociais para o projeto democrático-participativo do novo governo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos mostrar, no Brasil, as imagens da participação tiveram um momento de estabilidade com incrementos importantes, desde a Constituição de 1988 até 2014, quando atores compartilhavam a ideia geral de que o Estado deveria se abrir à sociedade. Os governos petistas têm destaque no período com a ênfase da ideia de participação como “método de governo” e com o incremento da estrutura institucional. Em todo esse período, a ideia era responder às demandas da população com relação à redemocratização do Estado brasileiro, que fora monopolizado pelo regime ditatorial de 1964 a 1985. Ou seja, a disputa era pela “democratização do Estado”.

A ruptura desse monopólio começa a se desenhar desde 2014, tornando-se mais radical com o *impeachment* da Presidente Dilma, ganhando dramaticidade com a eleição de Bolsonaro em 2018. Há tanto uma mudança da imagem da participação, que passa a ser vista como “ideológica”, “estrutura custosa” e “aparelhamento”, como uma investida para destruir o arranjo institucional construído desde a redemocratização, paralelamente a uma aposta na relação direta entre líder e massas, sem mediação das instituições.

O GT parte de uma perspectiva de reconstrução com transformação e inovação, reconhecendo as insuficiências da agenda no passado e apontando formas de superá-las. O novo enquadramento da participação (*framing*) carrega o desafio de disputar a sociedade civil com os movimentos de direita e de extrema direita que demonstraram força na gestão anterior e na eleição de 2022, ou seja, apesar de fazer parte das agendas petistas anteriores, a participação entra na agenda com novos objetivos e novos desafios a partir dos diagnósticos de seus limites passados e da nova configuração de forças políticas em disputa na sociedade.

A ênfase é na recuperação e inovação da estrutura institucional, com vistas ao avanço da territorialização, capilaridade, coordenação interfederativa e educação popular. Também aponta-se uma inovação com relação à transversalidade da participação, a ocupar centralidade nas várias pastas, num trabalho coordenado pela Secretaria-Geral.

A imagem da participação passa a enfatizar, além de disputa pela democratização do Estado – que foi hegemônica no período pós-ditadura de 1964-, a disputa pela democratização da sociedade. É a sociedade brasileira, em toda a sua territorialidade, em todos os segmentos, incluindo os mais diversos grupos que pedem reconhecimento e lutam por suas identidades, que deve ser disputada pelo governo Lula III. Revitalizar e inovar a participação institucional tem o objetivo não só de levar a sociedade a ocupar os espaços consagrados pela Constituição de 1988, mas, sobretudo, de conquistá-la para um novo projeto de redemocratização, que eduque e fortaleça um consenso contra as forças antidemocráticas que vêm crescendo no Brasil e no mundo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das Instituições Participativas na estruturação das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-36, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>
- ALMEIDA, C. **O que sabemos sobre as instituições participativas?** Três aprendizados. In: TEIXEIRA, A. C.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (Orgs). A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- ALMEIDA, D. C. R. de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Soc. Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 649-680, Dec. 2017. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005>
- AVELINO, D. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 8, julho-dez, p. 17-23, 2015.
- AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.
- AVELINO, D; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. O lugar do povo: análise do projeto de participação social do plano diretor da reforma do aparelho do Estado. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (orgs). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020.
- AVRITZER, L *et al.* Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGIBA, L; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.
- AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013–2018. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v.37, n2, p.273-289, mai.-ago. 2018. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006>
- BAUMGARTNER, F. R.; Jones, Bryan D. **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R., Jones, B. D.; Mortensen, P. B. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: P. A. Sabatier; C. Weible. (Eds.), **Theories of the Policy Process** (3. Ed.). Boulder, CO: Westview Press, 2014.

BEZERRA, C. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2020.

BEZERRA, C. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, p. 1-27, 20, 2019. <https://doi.org/10.1590/3410016/2019>

CAIRNEY, P. **Understanding public policy: Theories and issues**. Palgrave-Macmillan, 2012.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COBB, Roger W.; Elder, Charles D. **Participation in American Politics: The Dynamics of agenda-building**. Allynand Bacon, 1972.

DAGNINO, D. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (ed.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

DAGNINO, E. The choices of the left: the paradox of the new developmentalist state. In: Puzone, Vladimir; Miguel, Luis Felipe (Eds.). **The Brazilian left in the 21st century: conflict and conciliation in peripheral capitalism** (69-90). Palgrave MacMillan, Cham, 2019.

FONSECA, I. F. da *et al.* A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, junho 2021.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3^a. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

MARTELLI *et al.* **Uma análise longitudinal da participação como política pública no Brasil (1988-2020)**. Relatório Científico Final FAPESP, Processo 2019/05959-0, 2021.

OLIVEIRA, A. C. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Interseções**, v. 24 n. 1, p.172-195, jun. 2022. <https://doi.org/10.12957/irei.2022.68332> Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/68332/42788>>.

ROCHEFORT, D. A.; COBB, R.W. (eds.). **The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**. Lawrence: University of Kansas Press, 1994.

RODRIGUES, T. C. M. **Participação social como política pública: do Decreto 8243/2014, de Dilma Rousseff ao Decreto 9759/2019, de Jair Bolsonaro**. Paper apresentado no 12º Encontro da ABCP, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB), 2020.

TEIXEIRA, A. C. C. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-15, 2020. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>

TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2013.

TRUE, J. L; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

Carla Giani Martelli

<https://orcid.org/0000000218392140>

Livre-Docente em Ciência Política (UNESP), professora e pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/CNPq). Membro do INCT Participa (Processo: 406630/2022-4).

carla.martelli@unesp.br

Carla Almeida

<https://orcid.org/000000015555739X>

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP). Professora associada da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Membro do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia (NUPPOL//CNPq). Membro do INCT Participa (Processo: 406630/2022-4).

carlaalm@uol.com.br

Ana Claudia Niedhardt Capella

<https://orcid.org/000000021423898X>

Livre-Docente em Políticas Públicas (UNESP), professora no Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental. Bolsa de produtividade do CNPq.

ana.capella@unesp.br

SUSTENTABILIDADE E AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS PARA CIDADES INTELIGENTES: RELAÇÕES ENTRE A AGENDA 2030, CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES E A POLÍTICA NACIONAL DE CIDADES INTELIGENTES¹

Cristiano Fernando Goi Palharini^{1,2}

Sérgio Luís Allebrandt²

Tarcísio Dorn de Oliveira²

¹Prefeitura Municipal, Ijuí – RS, Brasil

²Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), Ijuí – RS, Brasil

Sustentabilidade e cidades inteligentes são temas que vêm ganhando cada vez mais relevância e frequentemente são inter-relacionados. A Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecem mundialmente as principais referências do assunto. No Brasil existem diversas iniciativas que se conectam em maior ou menor grau ao tema. A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI) e a proposta de Política Nacional para Cidades Inteligentes (PNCI) são políticas públicas adeptas destes princípios. Cada nação tem seu contexto particular e deve adaptar estas diretrizes. Este trabalho tem por objetivo identificar como o conceito de sustentabilidade e os ODS se traduzem em estratégias nas agendas brasileiras para cidades inteligentes. Os documentos que formalizam as propostas foram analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados encontrados confirmam o alto nível de adesão aos ODS. Emerge da análise que ações na perspectiva dos ODS 9, 11, 16 e 17 estabelecem a ênfase das propostas nacionais. A PNCI reforça a adoção de estratégias para o desenvolvimento educacional das pessoas. De outro lado, a CBCI, embora também aborde o aspecto social e humano, dá ênfase ao tema da transformação digital.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; políticas públicas; Agenda 2030; cidade inteligente; desenvolvimento regional.

¹Pesquisa realizada com Bolsa Prosuc/Capes, Bolsa Produtividade em Pesquisa, CNPq.

SOSTENIBILIDAD Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA CIUDADES INTELIGENTES: RELACIONES ENTRE LA AGENDA 2030, LA CARTA BRASILEÑA DE CIUDADES INTELIGENTES Y LA POLÍTICA NACIONAL DE CIUDADES INTELIGENTES

La sostenibilidad y las ciudades inteligentes son temas que están ganando cada vez más relevancia y, a menudo, están interrelacionados. La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen los principales referentes en la materia a nivel mundial. En Brasil existen varias iniciativas que están conectadas en mayor o menor medida con el tema. La Carta Brasileña de Ciudades Inteligentes (CBCI) y la propuesta de Política Nacional de Ciudades Inteligentes (PNCI) son políticas públicas adeptas a estos principios. Cada nación tiene su contexto particular y debe adaptar estas directrices. Este trabajo tiene como objetivo identificar cómo el concepto de sostenibilidad y los ODS se traducen en estrategias en las agendas brasileñas para ciudades inteligentes. Los documentos que formalizan las propuestas fueron analizados mediante la técnica de Análisis de Contenido. Los resultados encontrados confirman el alto nivel de adherencia a los ODS. Del análisis surge que las acciones en la perspectiva de los ODS 9, 11, 16 y 17 establecen el énfasis de las propuestas nacionales. PNCI refuerza la adopción de estrategias para el desarrollo educativo de las personas. Por otro lado, el CBCI, aunque también aborda el aspecto social y humano, enfatiza el tema de la transformación digital.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible; políticas públicas; Agenda 2030; ciudad inteligente; desarrollo regional.

SUSTAINABILITY AND NATIONAL STRATEGIES FOR SMART CITIES: RELATIONSHIPS BETWEEN THE 2030 AGENDA, BRAZILIAN CHARTER FOR SMART CITIES AND THE NATIONAL POLICY ON SMART CITIES

Sustainability and smart cities are topics that are gaining more and more relevance and are often interrelated. The 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs) establish the main references on the subject worldwide. In Brazil, there are several initiatives that are connected to a greater or lesser extent to the topic, the Brazilian Charter for Smart Cities (CBCI) and the proposal for a National Policy for Smart Cities (PNCI) are public policies that adhere to these principles. Each nation has its particular context and must adapt these guidelines. This work aims to identify how the concept of sustainability and the SDGs translate into strategies in Brazilian agendas for smart cities. The documents that formalize the proposals were analyzed using the Content Analysis technique. The results found confirm the high level of adherence to the SDGs. It emerges from the analysis that actions from the perspective of SDGs 9, 11, 16 and 17 establish the emphasis of national proposals. PNCI reinforces the adoption of strategies for people's educational development. On the other hand, CBCI, although it also addresses the social and human aspect, emphasizes the theme of digital transformation.

Keywords: Sustainable Development Goals; public policy; 2030 Agenda; smart city; regional development.

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 consolida novos parâmetros de desenvolvimento para as nações. Se em tempos passados o foco majoritário estava no aspecto do crescimento econômico, no contexto atual estão em pauta as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Alcançada cerca de metade da trajetória entre a publicação da agenda em 2015 e sua meta em 2030, torna-se pertinente avaliar os avanços empreendidos para sua implementação. Os objetivos e metas fornecem diretrizes para orientar as decisões das gestões públicas, contudo sem vincular legalmente as nações que assumiram o compromisso na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2015). Portanto, a transformação de seus princípios em estratégias concretas de implementação depende das políticas, planos e programas dos países e seus entes subnacionais.

Cada território possui sua história e características próprias, tais como: porte populacional, localização, biomas, patrimônio cultural, relações sociopolíticas, matriz produtiva, desigualdades etc. Ou seja, cada país enfrenta desafios específicos na busca pelo desenvolvimento sustentável e precisa adaptar a agenda ao seu contexto.

O Brasil devido à sua extensão continental apresenta grande diversidade territorial. Seus 5570 municípios expressam esta multiplicidade e dividem com os entes federal e estadual a missão de traduzir a Agenda 2030 para o contexto concreto das comunidades. As cidades são centros de desenvolvimento econômico e têm grande responsabilidade com o bem-estar da população. A vida das pessoas acontece no nível local, na cidade ou no campo. É ali que as pessoas moram, trabalham, estudam, consomem, utilizam serviços, se deslocam, convivem, fazem escolhas (Caragliu; Del Bo; Nijkam P., 2011; Leite; Awad, 2012; Gehl, 2013). Embora os serviços públicos tenham sua competência de prestação divididos entre os três entes federativos, a realização deles se dá na esfera local, onde a existência concreta das pessoas acontece. Desta forma, os entes municipais possuem uma perspectiva privilegiada para avaliar as necessidades das pessoas e implementar ações mais assertivas para alcançar os objetivos e metas da Agenda 2030.

O conceito de cidade inteligente tem dialogado bastante com a noção de sustentabilidade, geralmente ocupando posição de destaque nas formulações. Em algumas propostas, os adjetivos vão sendo agregados na nomenclatura: “cidades inteligentes e sustentáveis”, “cidades humanas, inteligentes e sustentáveis”, “cidade humana, inteligente, criativa e sustentável” (Porto et al., 2020). Assim, a cidade inteligente ou smart city tem sido um veículo importante para reforçar a pauta da sustentabilidade.

A cidade inteligente tem recebido diversas conotações na produção científica e nos programas governamentais. A revisão da literatura empreendida em trabalhos, como os de Weiss (2016), Aune (2017) Pinheiro Junior e Cavalheiro (2017), Guimarães (2018), João, Souza e Serralvo (2019), Lazzaretti et al. (2019), Alvarez e Salzani (2019) permitem perceber que não existe um consenso sobre o conceito de cidade inteligente. Contudo, é possível identificar que

muitas definições tangenciam dimensões semelhantes, é recorrente a referência ao uso das tecnologias na infraestrutura e serviços urbanos, às pessoas e ao desenvolvimento de qualidade de vida, à sustentabilidade econômica, social e ambiental e à necessária conexão entre esses elementos.

Neste contexto, o conceito adotado neste trabalho é de que cidades inteligentes devem ser centradas nas pessoas e buscar a melhoria da qualidade de vida. Para chegar a este objetivo, as comunidades devem pactuar suas metas por meio do diálogo e empregar os meios disponíveis para sua efetivação, especialmente com uso de tecnologias para aprimorar e interconectar os serviços das cidades. Aliado a isto, entende-se que o desenvolvimento sustentável se refere a um modelo que atende às demandas atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Neste sentido, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou a NBR ISO 37122 que estabelece um conjunto de indicadores para cidades inteligentes. No referido documento, é postulado que uma cidade inteligente é aquela que acelera a entrega de sustentabilidade social, econômica e ambiental, enfrentando desafios globais e melhorando a qualidade de vida por meio do uso colaborativo de dados e tecnologias, sem causar injustiças ou danos ambientais (ABNT, 2020). As normas ABNT ISO 37120, 37122 e 37123 formam um conjunto de referências para o desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis.

No Brasil, existem duas iniciativas provenientes do Estado, visando estabelecer parâmetros e estratégias nacionais para cidades inteligentes, são elas: a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI), promovida pelo Poder Executivo por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Projeto de Lei Federal nº 976/2021, que visa instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), proposta promovida pelo Poder Legislativo na Câmara dos Deputados. Ambas as iniciativas fornecem um conceito de cidade inteligente e elementos para estabelecer seus princípios e diretrizes. A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes estipula 8 objetivos estratégicos e 163 recomendações. A proposta de Política Nacional de Cidades Inteligentes, ainda em tramitação, estabelece diversos mecanismos, dentre os quais podem ser destacados a definição de 5 dimensões da cidade inteligente e mais 19 componentes que as especificam, elenca 18 princípios, 25 diretrizes e 19 objetivos, além de instituir e estruturar o Plano de Cidade Inteligente.

Uma cidade inteligente não se faz só com o emprego de tecnologia, tampouco a sustentabilidade acontece apenas com a inserção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em planos de governo, obviamente as ações mencionadas são importantes e necessárias, mas não suficientes. Para implementação destas agendas, é necessário envolver os diferentes setores da sociedade e coordenar, em múltiplas escalas, as diversas políticas públicas das dimensões que compõem as agendas. O estabelecimento de normas e legislações sem a articulação de mecanismos de implementação, tais como: definição dos atores responsáveis, recursos, instrumentos, canais de participação, monitoramento, dentre outros, tendem a não alcançar os efeitos almejados (Pires; Gomide, 2016; 2021).

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que atualmente mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas e a projeção é de que até 2050 a proporção de moradores urbanos representará dois terços da população global (United Nations, 2019). As metrópoles já experimentam que grandes concentrações de pessoas geram uma série de problemas (Cunha et al., 2016; Leite; Awad, 2012; Monzoni; Nicolletti, 2015). É indispensável, portanto, que as políticas públicas relacionadas à sustentabilidade e às cidades inteligentes detenham os mecanismos necessários para se constituírem em estratégias eficazes, e de modo especial, que os princípios do desenvolvimento sustentável consigam ser convertidos em ações concretas.

Considerando as duas importantes proposições que visam coordenar as iniciativas brasileiras para cidades inteligentes, bem como os princípios da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) assumidos pelo Brasil, o presente trabalho tem o objetivo de identificar como o conceito de sustentabilidade e os ODS se traduzem em estratégias nas agendas brasileiras para cidades inteligentes. Para isto, foram analisadas as publicações que formalizam a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Brasil, 2021) e o Projeto de Lei nº 976/2021 – Política Nacional de Cidades Inteligentes (Brasil, 2021), pela técnica de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016). A pesquisa documental é de caráter qualitativo e exploratório (Gil, 2002). Enquanto estudo vinculado às ciências sociais, em especial à área de políticas públicas de desenvolvimento regional, visa por meio da análise da linguagem empregada nos textos, interpretar os subtextos, narrativas e concepções de fundo que estão presentes nas formulações. Tais elementos se vinculam ao universo de significados, crenças e valores (re)produzidos na sociedade, os quais não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

2. A AGENDA 2030 E A NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

No ano de 2015, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada na cidade de Nova York, os 193 países que integram a ONU adotaram a nova agenda de desenvolvimento sustentável formalizada no documento “Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU – Organização das Nações Unidas, 2015). Esta agenda é formada pelos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e por 169 metas associadas, os quais os países se comprometeram a alcançar até o ano de 2030.

Esta nova agenda universal baseia-se no legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais foram adotados no ano 2000 e tinham 2015 como ano-limite. Na conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+ 20, realizada em 2012 na cidade de Rio de Janeiro foi estabelecido um grupo aberto de trabalho para desenvolver um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável que sucederiam os anteriores. Os ODM tinham ênfase na agenda social, e eram compostos por 8 objetivos e 21 metas. Eles foram direcionados para ações em países em desenvolvimento, em particular os mais pobres, tendo sido produzidos por um grupo de especialistas “a portas fechadas”.

Por sua vez, a elaboração dos ODS envolveu grande participação da sociedade civil e outros grupos como o setor privado e governos locais. Foi criada uma plataforma on-line aberta para realizar uma pesquisa mundial intitulada “Meu Mundo”, nela cada pessoa podia indicar quais eram os seis temas, de um total de 16, que considera mais importantes para que a vida de todos seja melhor. Esta pesquisa recebeu mais de 7 milhões de votos, com destaque para a grande participação de jovens do mundo todo, foi computado que em torno de 75% dos participantes tinham idade abaixo dos 30 anos.

Como resultado desta ampla participação de diferentes setores da sociedade, os ODS se configuraram de forma mais ampla em seu alcance, aplicando-se a todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, buscando abordar as causas originárias da pobreza e as necessidades universais para o desenvolvimento. Desta forma, se constituíram suas 3 dimensões: crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Ainda é importante pontuar que os 17 ODS e suas 169 metas atuarão em 5 áreas fundamentais: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Os ODS são integrados e indivisíveis, equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas ações se direcionam para as cinco áreas fundamentais. O Quadro 1 contém o descritivo dos 17 ODS.

Quadro 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

1  ERRADICAÇÃO DA POBREZA	Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2  FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3  SAÚDE E BEM-ESTAR	Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4  EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5  IGUALDADE DE GÊNERO	Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6  ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO	Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

 <p>7 ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL</p>	<p>Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.</p>
 <p>8 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO</p>	<p>Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.</p>
 <p>9 INDÚSTRIA, INovação E INFRAESTRUTURA</p>	<p>Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.</p>
 <p>10 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES</p>	<p>Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.</p>
 <p>11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS</p>	<p>Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.</p>
 <p>12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS</p>	<p>Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.</p>
 <p>13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</p>	<p>Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.</p>
 <p>14 VIDA NA ÁGUA</p>	<p>Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.</p>
 <p>15 VIDA TERRESTRE</p>	<p>Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.</p>
 <p>16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p>	<p>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.</p>
 <p>17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p>	<p>Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de ONU (2015).

A noção de sustentabilidade pode ser entendida de maneira simples, conforme expressa o conceito de desenvolvimento sustentável empregado em 1987 pela primeira vez, no Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46) da ONU: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

Os 17 ODS especificam áreas ou contextos em que este princípio deve ser empregado, desde aquelas relacionadas ao atendimento de necessidades básicas das pessoas, como alimento, roupas, habitação, emprego, e avançam para aspectos voltados às aspirações por melhor qualidade de vida. Quando há exploração excessiva de recursos naturais (florestas, ar, água, minerais, combustíveis fósseis etc.), sem observar os limites de regeneração e de crescimento natural, é colocado em risco o desenvolvimento das próximas gerações.

3. A SUSTENTABILIDADE E A CIDADE

A cidade é o local onde estão os maiores assentamentos humanos e como referido anteriormente mais de 50% das pessoas do mundo vivem nelas, esta concentração imprime pressão sobre os recursos naturais e torna a cidade um ambiente no qual a aplicação dos princípios da sustentabilidade se torna mais necessária. Leite e Awad (2012) indicam que o desenvolvimento sustentável é o principal desafio do século 21, as cidades consomem dois terços da energia mundial, geram 75% dos resíduos e enfrentam grave escassez de recursos hídricos. Nesse sentido, a Agenda Cidades Sustentáveis constitui tanto um desafio quanto uma oportunidade para o desenvolvimento global.

Para alcançar resultados diferentes, as cidades precisam se reinventar, devem planejar sua ocupação e funcionamento. A maioria delas não foi concebida e edificada, levando em conta os atuais princípios de sustentabilidade, obviamente elas não serão postas abaixo e reconstruídas, mas medidas relacionadas à sua forma de funcionar e às novas ocupações podem ser tomadas para otimizar o uso das infraestruturas urbanas.

Uma característica das cidades sustentáveis é que são compactas, procuram promover altas densidades de modo qualificado, o que significa não as espraiar e realizar o uso misto do solo, agregando funções urbanas, como domicílio, comércio e serviços, de forma que a população local esteja próxima de suas necessidades urbanas básicas. Uma consequência direta disto é a diminuição nos deslocamentos, que proporciona melhor mobilidade, diminui a poluição e congestionamentos nas cidades, incentiva ao emprego de transportes alternativos, como bicicleta ou caminhada, o que por sua vez leva a reflexos positivos na saúde das pessoas.

Além da adoção dos parâmetros da cidade compacta Leite e Awad (2012) afirmam que uma cidade sustentável deve equilibrar eficientemente os recursos necessários ao seu funcionamento, tanto na entrada (recursos naturais, água, energia) quanto na saída (resíduos, poluição). Ela deve adotar novos modelos de desenvolvimento urbano, diferentes dos que promoveram a expansão

predatória do século 20, priorizando o conceito de cidade compacta. Este modelo otimiza o uso da infraestrutura urbana, promove a sustentabilidade energética, melhora a gestão da água e reduz a poluição, incentivando densidades urbanas qualificadas e o uso misto do solo.

É importante notar que os princípios da sustentabilidade, assim como os ODS possuem um foco bem definido: as pessoas. As escolhas pactuadas socialmente visam dar condições de pleno desenvolvimento e qualidade de vida para cada cidadão e cidadã, sem deixar ninguém para trás. A cidade, que é o grande “palco” onde a vida se dá, em muitos casos parece estar em descompasso com este foco. Segundo Gehl (2013), grande parte das cidades foram construídas primando pelo tráfego de automóveis e aplicando a ideologia urbanística do modernismo, a qual separa os usos da cidade, na contramão das premissas da cidade compacta. Assim, ao invés de cidades centradas nas pessoas e na coletividade, surgem vários outros “núcleos”, os quais geralmente reforçam condutas individualistas. Não é à toa o fato de haver o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis – reservado a este tema, as cidades precisam encontrar caminhos para avançar em direção à sustentabilidade. As estratégias para cidades inteligentes têm realizado esforços neste sentido, ao menos ao nível de concepção dos seus programas, a seguir serão apresentados aspectos metodológicos e as convergências encontradas em iniciativas governamentais brasileiras.

4. METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo deste trabalho de identificar como os ODS se traduzem em estratégias na CBCI e na PNCI, os documentos foram analisados segundo as fases definidas por Bardin (2016): 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

Para operacionalizar o estudo, foi analisado se e como as noções de sustentabilidade consubstanciadas nos descritivos dos 17 ODS foram empregadas na concepção de textos da CBCI e da PNCI pelos seus formuladores. Desta forma, para a codificação dos dados foram empregados os descritores dos 17 ODS relacionados no Quadro 1, eles se constituem como categorias definidas a priori. Subsidiariamente os textos que definem as metas dos ODS foram consultados para apoiar o delineamento das categorizações, especialmente para classificar diretrizes amplas, como a promoção da participação ou inclusão social. Tais descritores fornecem elementos suficientes para fundamentar a busca de similaridade temática nos documentos em análise (Blasi; Ganzaroli; De Noni, 2022; Sharifi et al., 2024), os quais, enquanto textos, contendo diretrizes de políticas públicas, possuem formulação de cunho generalista. As unidades de registro foram definidas pela correspondência temática, inferida pela ocorrência de termos e frases que contém significados similares aos postulados por cada categoria de análise.

Além de identificar se as proposições traduzem os ODS em estratégias, buscou-se determinar o seu grau de articulação, ou seja, se define elementos mínimos capazes de coordenar

as iniciativas, estes elementos foram identificados pelos seguintes critérios/perguntas: (i) Quem? (ii) O quê? (iii) Como? O primeiro critério visa identificar se a proposição define atores, o segundo, indica o próprio conteúdo substantivo da ação e o terceiro critério busca detectar se há indicativo de mecanismo ou forma de implementação. Se a estratégia apresentar apenas um dos critérios, ela é classificada com baixo grau de articulação; havendo dois dos critérios, é classificada com grau médio de articulação e se possuir elementos que satisfaçam os três critérios, é classificada com alto grau de articulação.

O *corpus* foi constituído pela versão completa e revisada da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e a versão original do Projeto de Lei nº 976/2021 que propõe a Política Nacional de Cidades Inteligentes, apresentado em 19/03/2021 à mesa diretora da Câmara dos Deputados. Mais especificamente foram analisados os conceitos de cidade inteligente definidos por ambos os documentos e as seções mais densas em conteúdo substantivo para ações: as diretrizes (art. 5º) e objetivos (art. 6º) no caso da PNCI e os objetivos estratégicos e suas recomendações para a CBCI.

5. RESULTADOS: TRADUÇÕES EM ESTRATÉGIAS

Ambos os documentos fazem questão de apontar que não são fórmulas prontas, incentivam que suas diretrizes e recomendações sejam adaptadas para cada contexto particular. Desta forma, é natural possuírem maior grau de generalidade em suas proposições. Os conceitos de cidade inteligente condensam os princípios centrais das formulações, a partir dos quais são derivadas estratégias que avançam as abordagens para níveis mais específicos. O Quadro 2 apresenta os referidos conceitos e indica os ODS relacionados, emprega-se o recurso de destaque com cores distintas para facilitar a identificação dos temas.

Quadro 2 – Conceitos de Cidade Inteligente

CBCI	PNCI
Cidades Inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentável , em seus aspectos econômico , ambiental e sociocultural , que atuam de forma planejada , inovadora , inclusiva e em rede , promovem o letramento digital , a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos , criar oportunidades , oferecer serviços com eficiência , reduzir desigualdades , aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas , garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação .	Cidade Inteligente: espaço urbano orientado para o investimento em capital humano e social , o desenvolvimento econômico sustentável e o uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades , de modo inclusivo, participativo, transparente e inovador , com foco na elevação da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos . Dimensões: I - sociedade inovadora e altamente qualificada ; II - economia ; III - governo ; IV - sustentabilidade ; V - TIC e demais tecnologias .
ODS: 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17	ODS: 3, 4, 8, 9, 10, 11, 16, 17

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

É interessante notar que são praticamente os mesmos ODS que estão mais diretamente vinculados aos conceitos de cidade inteligente. A distinção é que no PNCI o aspecto ambiental não está explícito, enquanto na CBCI o termo ambiental está presente no conceito. Assim, é possível apontar que estas duas agendas brasileiras possuem ênfase em áreas similares sob o prisma dos ODS, sendo elas: saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), indústria, inovação e infraestrutura (ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16) e parcerias e meios de implementação (ODS 17). A seguir, estão detalhados os principais resultados da pesquisa, indicando como as Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes traduzem os princípios da sustentabilidade e os ODS em estratégias.

Quadro 3 – Tradução dos ODS em estratégias nas agendas brasileiras para cidades inteligentes

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
3	I – elevar o exercício da cidadania, a dignidade e o bem-estar da população	Não	Sim	Não	Baixo
4	XVI – compromisso com o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação, em especial as Metas 7 a 12, e das estratégias e ações para educação e capacitação profissional relacionadas à transformação digital;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVII – implementação de política de inovação e tecnologia na educação, para melhoria da gestão e da aprendizagem escolares;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVIII – educação digital da população;	Não	Sim	Não	Baixo
	XIX – qualificação da força de trabalho para desenvolvimento das habilidades e competências exigidas pela economia digital e tecnologias da quarta revolução industrial;	Não	Sim	Não	Baixo
	XX – incentivo à formação técnica e superior na área de TIC;	Não	Sim	Não	Baixo
5	XXIII – parcerias com ICTs, para o desenvolvimento de atividades de extensão, inclusive para formação continuada dos professores da educação básica, da qualificação da força de trabalho e da população em geral, sintonizadas com as necessidades da economia local;	Sim	Sim	Sim	Alto
	VI – estimular a criatividade, por meio de fomento à colaboração, busca de parcerias e gestão de conhecimento, com foco no cidadão;	Não	Sim	Sim	Médio
	XV – qualificar o capital humano da cidade, por meio das estratégias e ações para a educação e formação profissional relacionadas à transformação digital e do cumprimento do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente das Metas 7 a 12;	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVI – promover a educação digital nas escolas, por meio de política de inovação e tecnologia na educação e, para a população em geral, por meio de programas de educação continuada;	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVII – garantir a implementação da Base Nacional Comum Curricular nas escolas, bem como o uso crescente e inclusivo de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades educação básica e qualificar a força de trabalho nas tecnologias da quarta revolução industrial e nas competências e habilidades demandadas pela economia digital;	Sim	Sim	Sim	Alto
5	VIII – ampliar a participação e o engajamento social;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVI – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, em especial a dos idosos e das pessoas com deficiência;	Não	Sim	Não	Baixo

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
6	VIII – ampliar a participação e o engajamento social;	Não	Sim	Não	Baixo
	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
8	X – estímulo ao desenvolvimento tecnológico, empreendedorismo e à inovação;	Não	Sim	Não	Baixo
	X – fortalecer os arranjos produtivos locais, propiciando sua inserção na economia digital e na governança das cidades;	Sim	Sim	Sim	Alto
9	II – desenvolvimento de serviços e soluções baseadas na economia do conhecimento e TIC;	Não	Sim	Não	Baixo
	XXI – incentivo à indústria criativa;	Não	Sim	Não	Baixo
	XXII – promoção de espaços públicos para incentivar e proporcionar o desenvolvimento da criatividade e da inovação;	Não	Sim	Não	Baixo
	IX – reduzir barreiras à inovação e ao empreendedorismo e estimular ao desenvolvimento de startups;	Não	Sim	Sim	Médio
	XII – inserir as TIC na prestação e na integração dos serviços oferecidos aos cidadãos;	Não	Sim	Sim	Médio
10	II – reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre Municípios;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVI – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, em especial a dos idosos e das pessoas com deficiência;	Não	Sim	Não	Baixo
11	III – integração de serviços e informações entre órgãos e entidades locais, com foco na prevenção de eventos críticos e desastres;	Sim	Sim	Não	Médio
	XXV – planejamento urbano com foco na eficiência da mobilidade urbana, no uso diversificado da ocupação do solo e na apropriação dos espaços pelos cidadãos;	Não	Sim	Sim	Médio
	IV – capacitar a população e os gestores públicos para aprimoramento da gestão e governança das cidades e para o uso das TIC;	Sim	Sim	Não	Médio
	VII – desenvolver protótipos e soluções para problemas enfrentados nas cidades;	Não	Sim	Sim	Médio
12	XXIV – gestão orientada à sustentabilidade ambiental;	Não	Sim	Não	Baixo
	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
13	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
14	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
16	XIV – transparência e publicidade de dados e informações, sem prejuízo à privacidade da população e à segurança dos dados;	Não	Sim	Não	Baixo
	IV – capacitar a população e os gestores públicos para aprimoramento da gestão e governança das cidades e para o uso das TIC;	Sim	Sim	Não	Médio
	V – disseminar a inovação da administração pública em benefício da sociedade;	Sim	Sim	Não	Médio
	XI – ampliar o governo eletrônico e a governança eletrônica;	Sim	Sim	Sim	Alto
17	IV – integração de bancos de dados do Poder Público mediante o uso de padrões de interoperabilidade;	Sim	Sim	Sim	Alto
	VI – compartilhamento de dados e informações entre entes federativos;	Sim	Sim	Não	Médio
	VII – planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum em unidades interfederativas, em conformidade com a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;	Sim	Sim	Não	Médio
	VIII – priorização da execução de iniciativas por meio de consórcios públicos ou uso de outros instrumentos de colaboração entre Municípios e outros entes federativos;	Sim	Sim	Sim	Alto
	IX – comunicação permanente entre órgãos de controle e unidades jurisdicionadas;	Sim	Sim	Não	Médio
	XI – promoção de espaços, inclusive presenciais, para cocriação e troca de conhecimento entre o Poder Público e a sociedade;	Sim	Sim	Não	Médio
	XXIII – parcerias com ICTs, para o desenvolvimento de atividades de extensão, inclusive para formação continuada dos professores da educação básica, da qualificação da força de trabalho e da população em geral, sintonizadas com as necessidades da economia local;	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVIII - contribuir de maneira estratégica para o cumprimento dos ODS.	Não	Sim	Não	Baixo

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
Carta Brasileira para Cidades Inteligentes					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
9, 10, 11, 13, 16, 17	<p>Objetivo Estratégico 1: Integrar a transformação digital nas políticas, programas e ações de desenvolvimento urbano sustentável, respeitando as diversidades e considerando as desigualdades presentes nas cidades brasileiras.</p> <p>1.1. Desigualdade digital e política urbana: Usar o acesso à internet de qualidade como um indicador de desigualdade socioespacial na política urbana.</p> <p>1.2. Visão de território para o desenvolvimento urbano sustentável.</p> <p>1.3. Transformação digital e setores urbanos: Desenvolver metodologia para mapear necessidades específicas das políticas setoriais urbanas que possam ser apoiadas por soluções digitais.</p> <p>1.4. Transformação digital e meio ambiente: Desenvolver e usar metodologias, dados e indicadores que respondam às mudanças ambientais e climáticas.</p> <p>1.5. Transformação digital e política urbana: Desenvolver, usar e compartilhar soluções digitais que ajudem a implementar instrumentos de informação, planejamento, gestão e governança voltados ao desenvolvimento urbano sustentável, em diferentes escalas do território.</p>	Sim	Sim	Sim	Alto

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
7, 9, 10, 11, 17	Objetivo Estratégico 2: Prover acesso equitativo à internet de qualidade para todas as pessoas.	Sim	Sim	Sim	Alto
	2.1. Direito de acesso à internet.				
	2.2. Infraestrutura digital para todas as pessoas.				
	2.3. Meios diversos de acesso à internet: Incentivar e apoiar o estabelecimento de redes compartilhadas e comunitárias e outros meios alternativos de conexão e acesso à internet.				
	2.4. Enfrentamento da exclusão digital.				
	2.5. Integração urbano-digital: Planejar e implementar as ações municipais de transformação digital de forma articulada com o planejamento territorial local.				
	2.6. Solo, subsolo e espaço aéreo, mobiliário urbano e implantação de infraestrutura de TICs.				
	2.7. Projetos de expansão, estruturação e requalificação urbana.				
	2.8. Projetos de iluminação pública: Promover a equidade de acesso ao serviço de iluminação pública nas cidades.				
	2.9. Projetos de Internet das Coisas (IoT): Garantir padrões de segurança cibernética e de proteção de dados pessoais em todos os componentes de projetos de Internet das Coisas em áreas urbanas.				
	2.10. Apoio técnico e financeiro para a conectividade: Oferecer soluções para implantar e manter infraestrutura para inclusão digital.				
11, 16, 17	Objetivo Estratégico 3: Estabelecer sistemas de governança de dados e de tecnologias, com transparência, segurança e privacidade.	Sim	Sim	Sim	Alto
	3.1. Segurança cibernética.				
	3.2. Proteção geral de dados pessoais.				
	3.3. Transparéncia nos algoritmos de empresas de TICs.				
	3.4. Interoperabilidade.				
	3.5. Políticas de dados abertos.				
	3.6. Governo Digital.				
	3.7. Compras públicas.				
	3.8. Gestão territorial integrada.				
	3.9. Plataformas públicas de compartilhamento de dados.				
	3.10. Transparéncia orçamentária na Administração Pública.				

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
9, 11, 16, 17	Objetivo Estratégico 4: Adotar modelos inovadores e inclusivos de governança urbana e fortalecer o papel do poder público como gestor de impactos da transformação digital nas cidades.	Sim	Sim	Sim	Alto
	4.1. Articulação intergovernamental.				
	4.2. Atuação em rede e plataformas colaborativas Estado-Sociedade.				
	4.3. Construção de ambientes para inovação.				
	4.4. Capacidades na administração pública para a transformação digital.				
	4.5. Adoção de processos inovadores de gestão e governança no nível local.				
1, 8, 9, 10, 12, 16	Objetivo Estratégico 5: Fomentar o desenvolvimento econômico local no contexto da transformação digital.	Sim	Sim	Sim	Alto
	5.1. Economias alternativas e inovadoras para a diversidade.				
	5.2. Economia verde, solidária e sustentável.				
	5.3. Economia de plataforma: Usar mecanismos da economia de plataforma (atividade econômica e social facilitada por plataformas) para aproximar produtores e consumidores locais.				
	5.4. Economia e mercado de dados.				
	5.5. Pagamentos digitais de serviços públicos.				
	5.6. Competitividade em serviços digitais urbanos.				
	5.7. TICs para a redução da pobreza urbana: Usar as tecnologias de informação e comunicação para reduzir a pobreza urbana, contribuindo para a Meta 1.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.				
	5.8. Desenvolvimento econômico regional e local: Apoiar cadeias produtivas e ecossistemas de inovação (conjunto e relações de pessoas e instituições que desenvolvem tecnologia e inovam) nos territórios, de modo a reduzir desigualdades socioeconômicas e espaciais.				
	5.9. Ambiente de negócios nas cidades: Aperfeiçoar, compatibilizar e dar ampla publicidade a normas e procedimentos municipais. Padronizar os processos burocráticos, tornando-os mais claros e eficientes.				

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
9, 16, 17	Objetivo Estratégico 6: Estimular modelos e instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável no contexto da transformação digital.	Sim	Sim	Sim	Alto
	6.1. TICs no orçamento público: Incluir a transformação digital no orçamento público em todos os níveis de governo.				
	6.2. Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) e outros fundos para acesso à internet.				
	6.3. Estratégias financeiras e tributárias para ampliação da conectividade digital.				
	6.4. Utilização de TICs para melhorar a arrecadação municipal.				
	6.5. Parcerias com instituições financeiras e de fomento.				
	6.6. Captação de recursos para projetos de cidades inteligentes.				
	6.7. Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas.				
	6.8. Contrapartidas pelo uso do espaço público.				
	6.9. Fomento à inovação pelo setor privado.				
	6.10. Estratégias inovadoras de financiamento.				
4, 5, 10, 13, 17	Objetivo Estratégico 7: Fomentar um movimento massivo e inovador de educação e comunicação públicas para maior engajamento da sociedade no processo de transformação digital e de desenvolvimento urbano sustentáveis.	Sim	Sim	Sim	Alto
	7.1. Uso sustentável da internet.				
	7.2. Comunicação pública inclusiva e acessível: Usar linguagem simples, inclusiva, sem marcador de gênero e com recursos de acessibilidade na comunicação pública e na divulgação desta Carta.				
	7.3. Transformação digital e educação urbana: [...] Abordar grandes transformações globais (ex. mudança do clima). O objetivo dessas ações é sensibilizar e ampliar a consciência da sociedade sobre os impactos desses processos.				
	7.4. Disseminação da agenda brasileira para cidades inteligentes.				
	7.5. Letramento digital.				
	7.6. Práticas comunitárias urbanas: Articular ações de comunicação integrada.				

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
10, 11, 12, 16, 17	<p>Objetivo Estratégico 8: Construir meios para compreender e avaliar, de forma contínua e sistêmica, os impactos da transformação digital nas cidades.</p> <p>8.1. TICs e direitos humanos: Reduzir os impactos negativos da transformação digital, criando tecnologias e processos centrados nos direitos humanos e no uso sustentável de recursos naturais.</p> <p>8.2. Observatório para a transformação digital nas cidades.</p> <p>8.3. Maturidade para cidades inteligentes: Desenvolver e disponibilizar um Sistema Brasileiro de Maturidade para Cidades Inteligentes em uma plataforma digital própria a ser criada e mantida pelo governo federal.</p> <p>8.4. Impactos locais da transformação digital e controle social: Estimular que os temas do desenvolvimento urbano e da transformação digital sejam discutidos de forma integrada. Para isso, deve-se estimular a articulação institucional de conselhos ou fóruns que debatem sobre esses temas e que atuem no controle social de políticas públicas.</p> <p>8.5. Ciência, tecnologia e inovação para a transformação digital e o desenvolvimento urbano sustentáveis.</p> <p>8.6. Logística reversa de produtos eletrônicos.</p>	Sim	Sim	Sim	Alto

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A análise da PNCI encontrou 44 unidades de registro com convergências entre ODS e as proposições no escopo da pesquisa. A CBCI foi analisada em blocos compostos pelo objetivo e as recomendações de nível 1, resultando em 8 unidades de registro mais amplas, conforme o quantitativo de objetivos estratégicos trazidos pela CBCI.

A partir dos dados do Quadro 3 é possível tecer considerações sob diversas perspectivas, podem ser apontadas similaridades e distinções entre as duas políticas públicas brasileiras. A PNCI aborda 13 dos 17 ODS, são eles: 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 e 17. Na CBCI, identificaram-se proposições relacionadas a 12 dos 17 ODS, são eles: 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17. Assim, o núcleo comum abordado nas duas políticas públicas é composto pelos ODS de números 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17. Ambas as propostas ainda apresentam em comum o fato de o ODS 17 (Parcerias e meios de implementação) ser aquele que possui o maior número de tópicos. Isto indica que as Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes se esforçam no sentido de efetivamente implementar suas diretrizes e o estabelecimento de parcerias é sua principal estratégia. Além deste, outros três ODS se destacam pelo número de ocorrências nos dois documentos, em ordem de intensidade, são eles: ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes, ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura e ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis.

Desta forma, ações na perspectiva dos ODS 9, 11, 16 e 17 estabelecem a ênfase das propostas brasileiras para cidades inteligentes.

No que tange as distinções entre a PNCI e a CBCI, é possível avaliar quanto aos acentos temáticos e ao grau de articulação das propostas. Além do aspecto mencionado das parcerias, chama a atenção na PNCI a ênfase dada ao aspecto da educação e qualificação das pessoas (ODS 4), de forma que uma das dimensões da cidade inteligente associada ao seu conceito é designada como “sociedade inovadora e altamente qualificada”. Podem ser apontadas como estratégias as parcerias e ações diretas para desenvolvimento da criatividade, inovação e letramento nas novas tecnologias para inserção dos jovens e adultos no contexto atual da sociedade e mundo do trabalho. A PNCI ainda emprega como estratégia a conexão a duas outras políticas públicas federais – Plano Nacional de Educação e Base Nacional Comum Curricular – já consolidadas e bem articuladas nas diversas escalas territoriais e de gestão.

Por sua vez, a CBCI possui a transformação digital como um tema de destaque, ela é definida como o “fenômeno histórico de mudança cultural provocada pelo uso disseminado das tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas práticas sociais, ambientais, políticas e econômicas” (Brasil, 2021, p. 15). Assim, multiplicam-se proposições e estratégias de caráter bastante técnico, como a interoperabilidade, governo digital, políticas de dados abertos, segurança cibernética, proteção de dados pessoais, dentre outros. Estas iniciativas estão relacionadas aos ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) e 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), os quais versam, dentre outros subtemas, sobre as estruturas de tecnologias e eficácia, responsividade e transparência das instituições. Estes dois ODS citados são o segundo e terceiro colocados com maior número de recorrência na CBCI, o ODS 16 está presente em 87,5% dos blocos de objetivos estratégicos analisados e o ODS 9 em 62,5% destes.

Em relação ao grau de articulação das proposições, chama a atenção o desempenho da CBCI, apresentando, segundo os critérios desta pesquisa, alto grau de articulação em todas as unidades de análise. Isto significa que são definidos os elementos mínimos que permitem a coordenação de ações nas políticas públicas, sendo eles: os atores (Quem), o conteúdo da ação (O que) e mecanismos de implementação (Como). A CBCI nomeia doze segmentos de atores que considera indispensáveis para a implementação da Carta, são eles: (i) Governo Federal; (ii) Governo Estadual; (iii) Governo Municipal; (iv) Cooperação intergovernamental vertical; (v) Cooperação intergovernamental horizontal; (vi) Agências reguladoras; (vii) Empresas concessionárias de serviços públicos; (viii) Empresas de telecomunicações; (ix) Setor privado; (x) Instituições de ensino e pesquisa; (xi) Instituições financeiras e de fomento; (xii) Organizações da sociedade civil. Em cada um dos objetivos estratégicos e suas respectivas recomendações há a indicação de quais destes conjuntos de atores devem estar envolvidos. Outro fator relevante é a concatenação das recomendações em diversos níveis, de forma que o desdobramento das diretrizes vai se articulando e especificando cada vez em níveis mais concretos.

A PNCI apresenta desempenho inferior neste quesito, 50% das proposições foram classificadas com baixo grau de articulação, 30% com grau médio e 20% apresentaram alto grau de articulação, satisfazendo os três critérios elencados. Embora a proposta de lei seja voltada aos entes federados – União, Estados e Municípios – e, por conseguinte, se subentenda que o Estado é o ator responsável pela implementação, o fato de o texto legal não definir claramente em mais da metade das proposições atores partícipes constitui uma fragilidade. O Estado, mesmo com mecanismos legais impositivos, com frequência permanece na inércia, quanto mais se as competências e as atribuições não estiverem bem definidas. Por outro lado, a PNCI institui um instrumento com grande potencial de articulação de ações, o Plano de Cidade Inteligente. A legislação determina o conteúdo mínimo do plano e exige que seja incorporado aos Planos Diretores dos Municípios. Este último fator, além de coordenar a implantação do plano, confere a ele maior força e relevância.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o nível de adesão aos ODS nas Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes é alto, as intersecções se dão em diversas áreas e por estratégias com diferentes graus de articulação. Emurge da análise que ações na perspectiva dos ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (Parcerias e meios de implementação) estabelecem a ênfase das propostas nacionais dispostas na Política Nacional de Cidade Inteligente (PL 976/2021) e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.

A PNCI reforça a adoção de estratégias para o desenvolvimento educacional das pessoas, com vistas a qualificar aquele que é o principal ator responsável pela inteligência da cidade. De outro lado, a CBCI, embora também aborde o aspecto social e humano, dá ênfase ao tema da transformação digital, o que conduziu à construção de um documento com repertório mais técnico e específico.

Ainda é importante pontuar que a PNCI tem caráter normativo (lei, impositiva), e a CBCI é sugestiva, aponta boas práticas, é mais específica e possivelmente gera maior grau de articulação na sua implementação. Porém, não há o mesmo poder de “imposição” que a PNCI, por lhe faltar bases no ordenamento jurídico.

No presente trabalho, apenas o descriptivo dos 17 ODS foram avaliados nos documentos, não estando em seu escopo avaliar seus indicadores e medidas. Tal limitação da pesquisa abre campo para continuidade dos estudos, uma vez que muitos trabalhos desenvolvem análises conceituais e normativas, com pouca base em dados empíricos sobre a implementação real das políticas. No mesmo sentido, apesar de políticas como a CBCI e a PNCI fornecerem diretrizes e recomendações, há uma lacuna nos estudos que investiguem os desafios práticos enfrentados pelos gestores municipais na implementação dessas diretrizes. Futuros estudos podem investigar as dificuldades locais na mobilização dos cidadãos e na adoção de tecnologias inteligentes.

Embora existam proposições, como as estudadas, que empregam noções de sustentabilidade em suas formulações, sua formalização enquanto política pública é insuficiente para garantir sua concretização. A implantação de práticas sustentáveis em nossas comunidades e sociedade depende de uma grande mudança cultural, em diversas dimensões, níveis e escalas. Empreitar esta mudança é uma escolha inteligente que a atual e as próximas gerações devem fazer.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37122 Versão Corrigida -2021:** Cidades e comunidades sustentáveis – Indicadores para cidades inteligentes. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.
- ALVAREZ, C. E. de; SALZANI, L. C. A relação entre as produções científicas e o desenvolvimento das Cidades Inteligentes brasileiras. *arq.urb*, [s. l.], n. 24, p. 44–59, 2019. 10.37916/arq.urb.vi24.50 Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/50>>. Acesso em: 4 jan. 2022.
- AUNE, A. **Human Smart Cities** – O cenário brasileiro e a importância da abordagem joined-up na definição de Cidade Inteligente. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32955@1>>. Acesso em: 3 jan. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BLASI, S.; GANZAROLI, A.; DE NONI, I. Smartening sustainable development in cities: Strengthening the theoretical linkage between smart cities and SDGs. *Sustainable Cities and Society*, [s. l.], v. 80, p. 103793, 2022. <<https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103793>>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 976, de 19 de março de 2021**. Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos municípios, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=227444>>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021, p. 15. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2024.
- CARAGLIU, A; DEL BO, C; NIJKAMP, P. Smart cities in Europe. *Journal of urban technology*, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 65–82, 2011. <<https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>>.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CUNHA, M. A.; Przeybilowicz, E.; Macaya, J.M.; Burgos, F. **Smart Cities** – Transformação Digital de Cidades. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2016. *E-book*. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8f7749f0-0f4e-4411-92dd-373afe1638f2/content>>. Acesso em: 4 nov. 2024.

GEHL, J. **Cidades para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, J. G. A. **Cidades inteligentes**: proposta de um modelo brasileiro multi-ranking de classificação. 2018. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-05072018-120958/publico/CorrigidoJoseGeraldo.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

JOÃO, B. N.; SOUZA, C. L. de; SERRALVO, F. A. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 17, n. 4, p. 1115–1130, 2019. DOI: 10.1590/1679-395174442 Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/74442>>. Acesso em: 7 jan. 2022.

LAZZARETTI, K. *et al.* Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 11, 2019. DOI: 10.1590/2175-3369.011.001.e20190118 Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/urbe/a/3LscvBK8vN86Q3fyFvzx7Fw/?lang=pt>>. Acesso em: 8 jan. 2022.

LEITE, C.; AWAD, J. C. Ms. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MONZONI, M.; NICOLLETTI, M. A Cidade para os Cidadãos: mobilidade, energia e a agricultura urbana. In: CAMPOS, C. C. (org.). Cidades Inteligentes e Mobilidade Urbana. **Cadernos FGV Projetos**. Ano 10, N°ed. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015. p. 90–107.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PINHEIRO JUNIOR, L. P.; CAVALHEIRO, L. D. Smart Cities: a research agenda of the brazilian smart cities. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS AN, 14., 2017, São Paulo. **Anais do 14th INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS & TECHNOLOGY MANAGEMENT - CONTECSI**. São Paulo: CONTECSI USP, 2017. p. 2115–2134. Disponível em: <<https://www.tecsi.org/contecsi/index.php/contecsi/14CONTECSI/paper/view/4646/2924>>. Acesso em: 4 nov. 2024.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806 Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 29, p. 49–59, 2021. DOI: 10.38116/bapi29art5 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/214043_BAPI_29_Artigo_5.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PORTO, A. G. *et al.* **O Futuro é das chics**: como construir agora as cidades humanas, inteligentes, criativas e sustentáveis. Brasília: IBCIHS, 2020. *E-book*.

SHARIFI, A. *et al.* Smart cities and sustainable development goals (SDGs): A systematic literature review of co-benefits and trade-offs. **Cities**, [s. l.], v. 146, p. 104659, 2024. DOI: < <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104659> >. Acesso em: 14 out. 2024.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World Urbanization Prospects 2018: Highlights**. [s. l.]: UN, 2019. E-book. Disponível em: <<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210043137>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

WEISS, M. C. **Cidades Inteligentes**: proposição de um modelo avaliativo de prontidão das tecnologias da informação e comunicação aplicáveis à gestão das cidades. 2016. Tese (Doutorado em Administração) – Centro Universitário FEI, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://repositorio-api.fei.edu.br/server/api/core/bitstreams/37427a91-3d77-43c4-9783-eca0386fd467/content>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

Cristiano Fernando Goi Palharini

<https://orcid.org/0000-0002-9981-9563>

Servidor Público da Prefeitura Municipal de Ijuí. Doutorando em Desenvolvimento Regional, Mestre em Educação nas Ciências e Graduado em Física, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí).

cristiano.palharini@sou.unijuí.edu.br

Sérgio Luís Allebrandt

<https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>

Bolsista Produtividade em Pesquisa N-2 do CNPq. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC. Mestre em Gestão Empresarial pela Ebape/FGV. Pós-graduação em Administração - Planejamento Governamental pelo CPGA/UFSC. Professor Titular Sênior do PPGDR/UNIJUÍ.

allebr@unijuí.edu.br

Tarcísio Dorn de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0001-5842-2415>

Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestre em Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).

tarcisio.oliveira@unijuí.edu.br

INDICADORES DE DESEMPENHO NO PROCESSO DE ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Nauana Silveira

Antonio Cezar Bornia

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil

O orçamento é uma importante ferramenta de planejamento e controle, passando por reformas em busca de um enfoque estratégico. Apesar da utilização de indicadores de desempenho nos IFs, não há evidências de seu uso para alocação orçamentária. A pesquisa tem por objetivo identificar os indicadores de desempenho adequados para a alocação orçamentária nos IFs no momento da distribuição orçamentária entre seus campi, conhecendo a percepção dos gestores responsáveis pelo processo orçamentário. A coleta de dados foi realizada por questionários. Os indicadores qualificados foram: Relação aluno/professor; Custo por aluno; Área do campus; Número de concluintes; Número total de alunos; Relação de Concluintes/Alunos; Índice de Eficiência Acadêmica; Percentual de oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio; Percentual de oferta de Educação de Jovens e Adultos em Educação Profissional e Percentual de oferta de Formação de Professores e Licenciaturas.

Palavras-chave: indicadores de desempenho; Performance-Based Budgeting; instituições de ensino superior; institutos federais.

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA: LA PERCEPCIÓN DE LOS GERENTES DE LOS INSTITUTOS FEDERALES

El presupuesto es una herramienta importante de planificación y control que ha experimentado reformas en busca de un enfoque estratégico. A pesar del uso de indicadores de desempeño en los Institutos Federales (IF), no hay evidencia de su uso para la asignación presupuestaria. El objetivo de la investigación es identificar los indicadores de desempeño adecuados para la asignación presupuestaria en los IF en la distribución entre sus campus, conociendo la percepción de los gerentes responsables del proceso presupuestario. La recopilación de datos se realizó mediante cuestionarios. Los indicadores calificados fueron: Relación alumno/profesor; Costo por alumno; Área del campus; Número de graduados; Número total de alumnos; Relación de Graduados/Alumnos; Índice de Eficiencia Académica; Porcentaje de oferta de Educación Profesional Técnica de Nivel Medio; Porcentaje de oferta de Educación de Jóvenes y Adultos en Educación Profesional y Porcentaje de oferta de Formación de Profesores y Licenciaturas.

Palabras clave: indicadores de desempeño; Performance-Based Budgeting; instituciones de educación superior; institutos federales.

PERFORMANCE INDICATORS IN THE BUDGET ALLOCATION PROCESS: THE PERCEPTION OF MANAGERS OF FEDERAL INSTITUTES

The budget is an important planning and control tool, undergoing reforms in search of a strategic focus. Despite the use of performance indicators in Federal Institutes (FIs), there is no evidence of their use for budget allocation. The research aims to identify suitable performance indicators for budget allocation in FIs at the time of budget distribution among their campi, knowing the perception of managers responsible for the budget process. Data collection was conducted through questionnaires. The indicators qualified as adequate were: Student/teacher ratio; Cost per student; Campus area; Number of graduates; Total number of students; Graduates/Students ratio; Academic Efficiency Index; Percentage offered of Technical Professional High School; Percentage offered in Vocational Education for Young People and Adults and Percentage offered in Teacher Training and Degrees.

Keywords: performance indicators; Performance-Based Budgeting; higher education institutions; federal institutes.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública tem passado por transformações, em que a gestão profissional vem ganhando espaço, substituindo a gestão conduzida exclusivamente por interesses políticos. Esta nova abordagem foca na definição de estratégias, objetivos e metas, além da análise de indicadores, essencial para garantir a qualidade e eficácia dos serviços públicos (Lunkes; Gasparetto; Schnorrenberg, 2010).

Neste contexto, o orçamento ganha destaque, pois permite a implementação das políticas públicas tanto do ponto de vista político quanto econômico, sendo um instrumento que incentiva a estruturação governamental, com forte potencial como ferramenta de planejamento e controle estratégicos (Abreu; Câmara, 2015). Entretanto, muitas vezes, torna-se apenas um instrumento burocrático – obrigação do gestor público, sem aplicação gerencial, com a predominância da abordagem incremental, onde são realizados pequenos ajustes com base nos dados históricos a cada ciclo orçamentário, com foco nos insumos (Ortynsky; Marshall; Mou, 2021; Cavalcante, 2010; Metzner, 2005). O orçamento incremental incentiva os líderes a gastar, não a economizar ou inovar (Marsus; Mas'udin, 2020).

Na tentativa de superar o incrementalismo, buscando um enfoque mais estratégico para o orçamento, surge o Performance-Based Budgeting (PBB), conhecido em português como Orçamento por Desempenho, que relaciona os resultados mensuráveis das políticas públicas com os recursos aplicados, criando informações úteis ao processo decisório dos gestores públicos (Brumby; Robinson, 2005).

Apesar da ampla difusão, a ferramenta encontra dificuldades de implementação, especialmente no setor da educação, que tem particularidades e desafios. Ainda que haja complexidade envolvida, a avaliação do desempenho das instituições públicas de ensino superior é fundamental, pois fornece dados que auxiliam na tomada de decisões e promovem uma administração mais eficiente (Moreira; Benedicto; Carvalho, 2019).

A política de alocação de recursos nas instituições públicas de ensino superior urge por revisão, pois afeta significativamente o desenvolvimento de recursos humanos e as prioridades de pesquisa e inovação em qualquer sociedade (Venturini, 2010; Jalali Aliabadi et al., 2021). Amini et al. (2019) corroboram ao elencar que a alocação de recursos é uma das principais decisões no ensino superior, objetivando a alocação otimizada de recursos para elevação do desempenho.

Dentre as instituições federais de ensino superior, este estudo tem como objeto os Institutos Federais (IF), importantes atores na educação brasileira. Ainda que alguns estudos tenham trazido proposições para instituições de ensino, como Casper e Henry (2001), Ridley, Skochelak e Farrell (2002), López (2006), Pires, Rosa e Silva (2010), Mendonça (2016), Oliveira (2019) e Rigby et al. (2021), não foram identificados propostas que observassem as especificidades dos IFs.

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa é identificar os indicadores de desempenho adequados para a alocação orçamentária nos Institutos Federais no momento da distribuição

orçamentária entre seus campi, conhecendo a percepção dos gestores responsáveis pelo processo orçamentário. Desta forma, esta pesquisa contribui para o aprimoramento dos mecanismos de alocação orçamentária nestas instituições, uma vez que traz um panorama nacional sobre o processo atual e percepções sobre a utilização de indicadores de desempenho para subsidiar este processo.

Quanto à organização desta pesquisa, são apresentadas seis sessões, sendo elas introdução, fundamentação, métodos de pesquisa, resultados encontrados, discussão dos resultados e conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados os principais conceitos referentes ao orçamento por desempenho, indicadores de desempenho, assim como as instituições objeto de estudo e suas particularidades em relação ao orçamento.

2.1 Performance-Based Budgeting

Quando bem utilizado, o orçamento é uma ferramenta capaz de proporcionar uma série de benefícios às organizações. Definido por Welsch (1983, p.27) como “um plano administrativo abrangendo todas as fases das operações para um período futuro definido. É a expressão formal das políticas, planos, objetivos e metas estabelecidas pela alta administração”. O orçamento está intimamente associado a duas das funções administrativas fundamentais: o planejamento e o controle. Conforme ressaltado por Bornia e Lunkes (2007, p. 39), “tem como princípio fundamental o planejamento e o controle do resultado, através do planejamento formal, da coordenação efetiva e do controle dinâmico das operações da empresa”.

Guziejewska (2013) enfatiza a ausência de conexão entre despesa pública e seus resultados nos procedimentos orçamentários tradicionais. Geralmente, os resultados obtidos não são considerados nesse processo, havendo uma correlação fraca entre indicadores de desempenho e a distribuição orçamentária (Lyrio et al., 2014; Santos; Moura, 2017; Amorim; Xavier Júnior; Rego, 2019).

Governos de todas as partes do mundo têm promovido mudanças no processo orçamentário, visando alcançar níveis superiores de eficiência, eficácia e economia (Lunkes et al., 2013).

A alocação de recursos é afetada pelo formato de orçamento, por meio de mudanças nos níveis de gastos e prioridades. (Srithongrung, 2018). Neste contexto, orçamento por desempenho, conhecido como Performance-Based Budgeting (PBB), emerge como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão no processo orçamentário, com as informações das avaliações dos programas governamentais como direcionador para a decisão de alocação dos recursos.

A concepção do PBB aconteceu no final dos anos 1940, com a Comissão Hoover do governo federal dos EUA, retornando para o centro dos debates na década de 1990, com a

aprovação da Lei dos Diretores Financeiros e da Lei de Desempenho e Resultados do Governo. A retomada do PBB foi favorecida pelo apoio político considerável, diante do crescimento do déficit orçamentário, pelo desenvolvimento dos computadores e tecnologia, que facilitam o processamento dos dados, e o reconhecimento das medidas de desempenho já como parte integrante do planejamento estratégico (Clark, Menifield, Stewart; 2018).

Desde então, surgiram iniciativas centradas nos Estados Unidos que, aos poucos, foram encontrando espaço nos outros países, começando por Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Na virada do século XXI, o conceito já estava amplamente difundido em todo o mundo, inclusive em países em desenvolvimento (Ho, 2018). Embora amplamente difundida, as pesquisas na América Latina, e particularmente no Brasil, ainda são escassas (Silveira; Bornia, 2023). Pires, Rosa e Silva (2010), Costa et al. (2012), Lira e Nääs (2015), Mendonça (2016), Kirch et al. (2019), Sousa e Callado (2019), Moreira, Benedicto e Carvalho (2019) e Oliveira (2019) são exemplos de estudos realizados no Brasil relacionados ao PBB.

“O objetivo é permitir a alocação de recursos baseada em metas e nos objetivos dos programas, subsidiados por indicadores ou medidas de eficiência e de efetividade, no âmbito de um sistema de accountability dos gestores que premie os bons resultados e puna os resultados ruins” (Cavalcante, 2010, p. 15-16). O autor também ressalta que essa metodologia visa transformar o processo de elaboração do orçamento, priorizando os resultados em vez de focar exclusivamente nos mecanismos de controle.

Entretanto, a ferramenta apresenta algumas dificuldades na implantação, estando nos indicadores uma questão-chave. A otimização dos gastos através do orçamento por desempenho só será possível com a criação adequada de indicadores, que, segundo os especialistas, é a etapa mais desafiadora desse tipo de orçamentação (Guziejewska, 2013).

O PBB vai ao encontro da legislação brasileira, que evidencia a preocupação com o alinhamento entre as visões de curto, médio e longo prazos e conexão entre a elaboração do orçamento e as metas e objetivos definidos nos órgãos pertencentes à administração pública (Silveira et al., 2017).

2.2 Indicadores de desempenho

Os gestores das Instituições de Ensino Superior enfrentam desafios na seleção e medição dos indicadores de desempenho, dada a complexidade e a subjetividade das atividades destas, dificultando a identificação dos fatores críticos e dos indicadores adequados (Antunes et al., 2019). "Os serviços de educação muitas vezes são intangíveis e difíceis de mensurar, uma vez que o resultado se reflete na transformação dos indivíduos em seus conhecimentos, características e comportamento" (Tsinidou; Gerogiannis; FitsilIS, 2010, p. 227).

Este contexto transfere aos indicadores de desempenho um papel de destaque nas escolhas estratégicas e na orientação da alocação eficiente de recursos financeiros, buscando, por meio

deles, a redução de erros ou decisões ineficazes (Antunes et al., 2019). É esperado que os indicadores tenham como objetivos a identificação de situações problemáticas, o conhecimento do estado atual, a medição de pontos fracos e fortes, a evolução ao longo do tempo e a distância entre estado atual e metas (Khalid et al., 2014).

Entretanto, muitas vezes, os objetivos estratégicos não estão refletidos nos indicadores de desempenho (Bleyen et al., 2019). "Isso significa que as medidas de desempenho podem ser relevantes e úteis apenas quando é possível obter informações significativas e isso requer a consciência dos atores sobre os propósitos das medidas de desempenho e sua compreensão compartilhada" (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019, p. 160).

Além da difícil e demorada construção de indicadores, a análise dos indicadores de forma integrada costuma ser mais eficaz que a análise de forma isolada (Guziejewska, 2013).

É importante certificar-se de que todos os indicadores-chave de desempenho podem ser medidos e quantificados. Se definidos e calculados corretamente, os indicadores-chave ajudam as organizações a entender o quanto bem ou mal eles desempenham e como eles realmente são capazes de cumprir os objetivos definidos. Portanto, o conjunto certo de KPIs não deve apenas lançar luz sobre os resultados de uma organização, mas também ajudar a identificar áreas onde atenção adicional é necessária (Sakys et al., 2013, p. 46-47)

Considerando a complexidade envolvida, muitas vezes erros são cometidos pelos gestores das instituições. O elevado quantitativo de indicadores é uma questão frequente, que traz dificuldades operacionais e acaba por deixar os administradores "se afogando em dados" (Neely, 2003). Em um sistema de medição de desempenho, um número reduzido de indicadores é proposto pela literatura. Johnson e Kaplan (1993) sugerem focar em até quinze indicadores simultaneamente. Francischini e Cabel (2003) corroboram ao afirmar que quanto maior o número de indicadores e metas a cumprir, maior a dificuldade de uma avaliação global do desempenho, e o mesmo aplica-se ao PBB. Bogt, Van Helden e Van Der Kolk (2015) sugerem que seja observada seletividade na escolha dos indicadores, buscando evitar o excesso de informação e focando os indicadores e informações de desempenhos nos programas de maior prioridade, relevância e impacto. Ainda que o ideal seja um quantitativo reduzido, Huber e Hillebrandt (2019) alertam que os objetivos da instituição podem ser múltiplos e, consequentemente, os modelos orçamentários devem equilibrar vários objetivos.

Indicadores demasiadamente genéricos, extraídos de modelos ou classificações mundiais, são outro problema nesta área. De acordo com El-Hefnawy, El-Bastawissy e Kadry (2014, p. 32), eles "não se concentram em questões relacionadas a estratégias regionais ou locais, o que pode levar o tomador de decisão a reformar as estratégias com base na melhoria da classificação para outros países, em vez de fazer o certo para o ambiente local". Os indicadores de desempenho precisam considerar a singularidade das instituições.

Ainda que os indicadores de desempenho variem entre as organizações, considerando a singularidade de cada uma delas, instituições com objetivos comuns podem se beneficiar de uma plataforma de indicadores genéricos, propiciando o benchmarking eficaz (Loosemore; Hsin, 2001).

2.3 Os institutos federais

Dentre as instituições federais de ensino superior, este estudo tem como objeto os Institutos Federais, pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do MEC. Criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, os Institutos Federais são vinculados ao Ministério da Educação como

Instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (Brasil, 2008).

Passaram por uma expansão intensa desde sua criação, ampliando sua estrutura em direção ao interior de todo o País, com aumento significativo de seu orçamento nos últimos anos. São majoritariamente financiadas pelo governo federal, através da vinculação de impostos. Além disso, recebem fundos de emendas parlamentares, contratos com órgãos públicos e privados, e possuem receitas próprias (Costa et al, 2012).

Têm particularidades, como a estrutura multicampi por concepção, conforme previsão legal, chegando atualmente, conforme portal do MEC (2022), a 38 campi no Instituto Federal de São Paulo (IFSP), trazendo maior complexidade ao processo de divisão orçamentária. Além disso, as finalidades institucionais específicas estabelecidas na Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2009, também trazem um novo caráter ao processo, como a verticalização da educação básica à educação profissional e superior, que traz uma grande variação na oferta, e a tríade ensino, pesquisa e extensão, que guia a atuação dos IFs.

Elaboram proposta de orçamento anual, encaminhada ao Ministério da Educação (MEC), para compor a LOA. Uma vez aprovada a LOA, os Institutos recebem seu orçamento de forma centralizada, realizando na própria instituição a distribuição entre os campi, considerando sua autonomia. Apesar da utilização de indicadores de desempenho nos IFs, conforme previstos em seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), não há evidências de seu uso para alocação orçamentária nos PDIs.

O Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, exige das Instituições Federais de Ensino Superior a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Neste documento, as instituições geralmente trazem o seu Planejamento Estratégico (PE) como um capítulo, ainda que a exigência legal seja somente "missão, objetivos e metas da instituição em sua área

de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso". A apresentação dos resultados do ano é também obrigatória por legislação e deve ser apresentada na forma de relatórios de gestão, com a presença de indicadores de desempenho.

Considerando que os gestores já estão obrigados a realizar planejamento de longo prazo por meio do PDI e de curto prazo por meio da proposta orçamentária e investem esforços nisso, torna-se iminente a necessidade de aperfeiçoamentos dos indicadores de desempenho e da conexão destes instrumentos, para que sejam instrumentos efetivos para o direcionamento das ações e a concretização dos objetivos institucionais (De Sousa; Callado, 2019).

3. METODOLOGIA

O enquadramento metodológico da pesquisa, de acordo com diferentes critérios, está disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Enquadramento metodológico

Critério	Classificação
Lógica da pesquisa	Dedutiva
Abordagem da pesquisa	Predominantemente qualitativa
Objetivo da pesquisa	Descritiva
Coleta de dados primários	Questionário

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Na elaboração dos questionários foram utilizadas como referência, as pesquisas de Groschupf (2015), Azevedo e Aquino (2016) e Santos (2019), e, na definição dos indicadores apresentados, foram utilizados como referência prévia a revisão estruturada de literatura e a pesquisa documental com os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos Institutos.

O questionário possui uma parte inicial de identificação do respondente e da estrutura do órgão envolvida no processo de planejamento e orçamento, seguida de uma questão sobre o tema de forma ampla, composta por 9 afirmativas sobre planejamento e orçamento, em que o respondente manifesta seu nível de concordância com cada uma das afirmativas em 5 níveis (“Concordo totalmente”, “Concordo”, “Não concordo nem discordo”, “Discordo” e “Discordo totalmente”). Na sequência, há três questões específicas sobre orçamento, sendo a primeira uma questão aberta sobre os critérios utilizados na definição do orçamento de cada um dos campi do Instituto, a seguinte sobre a concordância com a utilização de 24 indicadores listados para esse objetivo, que faz uso da mesma escala citada anteriormente e, por fim, uma questão aberta sobre a percepção de forma geral sobre a utilização de indicadores de desempenho na definição do orçamento de cada um dos campi.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionários encaminhados por e-mail aos responsáveis pelo processo orçamentário nos IFs e utilizando-se a ferramenta de formulários do Google. O instrumento passou por pré-teste para verificação da clareza e possibilidades de melhoria. O pré-teste foi realizado em 17/01/2023 com o Coordenador de Planejamento e Avaliação Institucional do Instituto Federal de Santa Catarina, servidor responsável pelo processo de planejamento orçamentário e orientação aos campi, e resultou em ajustes em enunciados e alteração de ordem de afirmativas ou questões para facilitar a coerência do instrumento.

Os 38 (trinta e oito) Institutos Federais existentes no Brasil são a população da pesquisa, sendo que o estudo multicaso foi desenvolvido com amostragem não probabilística, considerando a disponibilidade para participação. O envio aconteceu em 23/01/2023, com reforços em 02, 14 e 28/02 e 07/03/2023, com recebimento de respostas até 10/03/2023. Os dados obtidos foram organizados e analisados, utilizando estatísticas descritivas, com auxílio do Excel.

Foram obtidas respostas de 33 dos 38 Institutos (86,84%), sendo que dois deles (Instituto Federal do Rio Grande do Norte e Instituto Federal de Pernambuco) apresentaram duas respostas. Nestes casos, para manter a representatividade de cada Instituto no resultado, foram mantidas as respostas dos ocupantes dos cargos de maior especialidade sobre o tema. O cargo dos respondentes varia de acordo com a estrutura de cada IF. Obteve-se respostas de Pró-reitores de Administração (14), Diretores de Administração ou Planejamento (12) e Coordenadores de Orçamento (7), conforme indicado pelo órgão como o mais apto para tal.

Para qualificar os indicadores de desempenho como adequados ou não para a alocação orçamentária, foi analisada a proporção de respostas positivas por meio da soma das alternativas “concordo totalmente” e “concordo”. Foram considerados adequados os indicadores com proporção positiva superior a 70%. A adoção deste critério baseou-se nas pesquisas de Brito et al. (2017), Costa (2017), Duro, Lima e Weber (2017), Soares et al. (2018) e De Olanda et al. (2020).

4. RESULTADOS

O primeiro bloco do questionário teve como objetivo uma sucinta identificação dos respondentes e suas instituições, coletando o nome da instituição, e-mail de contato, setor de lotação, tempo de atuação na área, quantidade de servidores com atribuições de planejamento e orçamento, e existência de unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário.

Quanto ao tempo de atuação na área de planejamento e orçamento, 8 respondentes são relativamente novos na área, atuando há até 5 anos. 13 respondentes atuam de 6 a 10 anos e 12 já atuam há mais de 10 anos. Percebe-se que, em geral, há uma senioridade na atividade, com um tempo médio de atuação de 9 anos. A quantidade média de servidores com atribuições de planejamento e orçamento foi de 5, com a estrutura mais recorrente sendo de 2 servidores (moda).

Quanto à existência de uma unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário, 25 IFs afirmaram possuir a mesma, representando 75,8% dos respondentes, o que evidencia a importância da atividade, já que as instituições optam por inseri-la em sua estrutura, mesmo sem obrigatoriedade legal.

Na sequência, foi questionado o nível de concordância com diversas afirmativas, cujas respostas estão dispostas na Tabela 1.

Tabela 1 – Concordância com afirmativas gerais sobre planejamento e orçamento (%)

Afirmativa	Concordo totalmente	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo totalmente
1 - O Plano de Desenvolvimento Institucional é uma importante ferramenta para fins de planejamento e gestão nos Institutos Federais.	57,6	42,4	0,0	0,0	0,0
2 - O Orçamento é uma importante ferramenta para fins de planejamento e gestão nos Institutos Federais.	87,9	12,1	0,0	0,0	0,0
3 - A elaboração do orçamento considera o Plano de Desenvolvimento Institucional.	24,2	42,4	18,2	15,2	0,0
4 - A elaboração do orçamento considera o orçamento do ano anterior.	51,5	42,4	3,0	0,0	3,0
5 - A elaboração do orçamento considera indicadores de desempenho.	15,2	54,5	9,1	12,1	9,1
6 - O orçamento é elaborado de forma participativa no seu IF.	27,3	48,5	12,1	3,0	9,1
7- Há um processo formal de acompanhamento de execução do orçamento.	42,4	36,4	18,2	0,0	3,0
8 - Os indicadores de desempenho estabelecidos no PDI são mensurados e acompanhados ao menos duas vezes ao ano.	45,5	21,2	24,2	6,1	3,0
9 - É fácil obter dados dos indicadores de desempenho de forma válida, completa e nos prazos necessários.	27,3	21,2	39,4	12,1	0,0

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Para entender o processo atual de divisão do orçamento do órgão para os campi, os respondentes foram questionados sobre os critérios utilizados para esta definição. Tendo em vista que era uma questão aberta, as respostas foram agrupadas conforme similaridade, sendo que houve a predominância (13 IFs) da replicação dos critérios utilizados pelo governo federal para estabelecer o orçamento dos IFs, sendo este uma matriz elaborada pelo Conselho Nacional

das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), conhecida como Matriz CONIF. A lógica da composição desta matriz é basicamente as matrículas dos estudantes, com etapas de equalização (para equiparação de carga horária), ponderação (para ajustes referentes ao peso dos cursos) e bonificação (com um acréscimo para os cursos da área de agropecuária, diante dos custos de manutenção da estrutura). 4 IFs afirmaram utilizar a Matriz CONIF ajustada a diretrizes institucionais como percentuais mínimos em algumas áreas temáticas para destinação do recurso, recurso discricionário do reitor e EAD institucional. A metodologia de orçamento incremental também foi identificada de forma significativa (7 IFs). Orçamentos definidos em critérios diversos, como quantitativo total de alunos, de cursos e projetos, área, taxas de aprovação e retenção, entre outros, foram citados por 7 IFs, mas sem detalhamento da metodologia ou peso de cada critério. Houve 1 incidência de orçamento base zero e 1 resposta não válida.

Considerando a possibilidade de utilização de indicadores de desempenho na definição do orçamento de cada um dos campi, a concordância com a utilização dos indicadores listados na sequência para esse objetivo está expressa na Tabela 2. Diante da possibilidade de sugerir outros indicadores para este fim, 16 respondentes sugeriram indicadores, sendo eles: relativos à localidade do campi – IDH do município e perfil agrário; relativos à execução orçamentária – percentual do orçamento executado e restos a pagar não processados; relativos ao perfil dos alunos – renda per capita, vulnerabilidade social e número de demandas por assistência para estudantes portadores de necessidades especiais. Foram sugeridos também atendimento, pelo campi, das demandas apresentadas pela reitoria, quantidade de terceirizados por unidade, índice de qualificação do corpo técnico administrativo, geração de receita própria, entre outros, mas com apenas uma incidência cada um, exceto o percentual de execução orçamentária, que teve duas citações.

Tabela 2 – Concordância com indicadores para definição de orçamento de cada campi

Indicador	Concordo totalmente	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo totalmente
Relação aluno/professor	48,5	24,2	15,2	9,1	3,0
Relação aluno/técnico-administrativo	21,2	21,2	24,2	18,2	15,2
Relação técnico-administrativo/professor	18,2	18,2	21,2	24,2	18,2
% de retenção de alunos	39,4	30,3	15,2	12,1	3,0
% de evasão	33,3	36,4	12,1	15,2	3,0
Custo por aluno	33,3	45,5	6,1	9,1	6,1
Relação Candidato/Vaga	15,2	21,2	24,2	27,3	12,1
Relação de Ingressos/Alunos	24,2	36,4	18,2	9,1	12,1
Relação de Concluintes/Alunos	36,4	39,4	15,2	3,0	6,1

Indicador	Concordo totalmente	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo totalmente
Índice de Eficiência Acadêmica	57,6	33,3	6,1	0,0	3,0
Taxa de colocação de egressos no mercado de trabalho	12,1	24,2	36,4	15,2	12,1
Satisfação dos alunos	6,1	33,3	30,3	12,1	18,2
Número de concluintes	30,3	45,5	15,2	3,0	6,1
% Educação Profissional Técnica de Nível Médio	48,5	30,3	15,2	3,0	3,0
% Educação de Jovens e Adultos em Educação Profissional	42,4	42,4	6,1	6,1	3,0
% Formação de Professores e Licenciaturas	42,4	30,3	18,2	6,1	3,0
Número total de alunos	57,6	24,2	12,1	0,0	6,1
Número de alunos estrangeiros	3,0	9,1	33,3	27,3	27,3
Número total de professores	18,2	18,2	36,4	21,2	6,1
Índice de Titulação do Corpo Docente	12,1	18,2	33,3	18,2	18,2
Número de artigos publicados	12,1	33,3	21,2	12,1	21,2
Número de projetos de pesquisa	21,2	42,4	15,2	12,1	9,1
Número de projetos de extensão	21,2	42,4	15,2	9,1	12,1
Área do <i>campus</i>	45,5	39,4	9,1	3,0	3,0

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Por fim, foi questionada a percepção sobre a utilização de indicadores de desempenho na definição do orçamento de cada um dos campi. Não houve manifestações explicitamente negativas. 51,5% (17 IFs) das percepções foram positivas sem ressalvas, mas houve ressalvas por 9 IFs (27,3%), sendo elas quanto à necessidade de um tempo de transição, do estabelecimento de um piso orçamentário, da reserva de uma parcela de orçamento para atuação da reitoria de forma estratégica, do estabelecimento de critérios claros e devidamente fundamentados e de um acompanhamento e avaliação constante do processo. De forma geral, a prática tem uma boa aceitação, ao menos quando avaliada de forma conceitual. Houve 2 respostas que relataram apenas a não utilização no momento atual, 4 respostas que apenas reforçaram a matriz CONIF como critério norteador e 1 resposta não válida.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Percebe-se um amadurecimento da área de orçamento nos Institutos Federais, com servidores atuando na área por um tempo significativo (9 anos em média), com um quantitativo razoável de servidores envolvidos na atividade (na média 5 servidores) e com a criação de

uma unidade organizacional centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário na maioria deles (75,8%) ainda que não haja previsão legal. Estas questões refletem a importância dada ao processo pelas instituições, tornando o mesmo mais profissional, especializado e com maior potencial de atingir com efetividade seus objetivos e explorar a potencialidade da ferramenta.

A concordância com afirmativas gerais sobre planejamento e orçamento demonstra um reconhecimento da importância das ferramentas do Plano de Desenvolvimento Institucional e do orçamento como ferramentas de planejamento, mas mostram que ainda não há uma conexão integral dos mesmos. Ainda que não haja qualquer resposta neutra ou negativa para a afirmativa 2 (o orçamento é uma importante ferramenta para fins de planejamento e gestão nos institutos federais), encontra-se 33,4% de respostas neutras ou negativas para a afirmativa 3 (A elaboração do orçamento considera o Plano de Desenvolvimento Institucional), evidência da dificuldade de conexão destes dois importantes instrumentos de planejamento.

O orçamento do ano anterior é mais presente na elaboração do orçamento do que o PDI. Apesar da existência de iniciativas focadas em objetivos e desempenho, a presença de indicadores de desempenho na elaboração do orçamento é ainda menor do que a do PDI, evidenciada pela comparação do percentual de respondentes que "concordam totalmente" com a afirmativa 3 – PDI (24,2%), afirmativa 4 – orçamento do ano anterior (51,5%) e a afirmativa 5 – indicadores de desempenho (15,2%), o que demonstra ainda a predominância de uma prática orçamentária incrementalista.

A elaboração do orçamento não é realizada de forma participativa em todos os IFs, demonstrando variações no processo e no envolvimento da comunidade escolar no mesmo. Uma maior participação e aprovação por órgãos colegiados com representação de todos os segmentos trazem ao orçamento uma maior legitimidade e aceitação.

Ainda que exista um processo formal de acompanhamento de indicadores na maior parte dos IFs, assim como a mensuração destes ao menos 2 vezes ao ano, a facilidade de obter os dados de forma válida, completa e nos prazos necessários é menos evidente, trazendo indícios de processos não automatizados de coleta de dados e de um acompanhamento descontínuo, o que reduzindo o potencial dos indicadores para ajustes de percurso durante a execução orçamentária.

Quanto ao processo atual de divisão do orçamento, a predominância da replicação dos mecanismos utilizados pelo governo federal era esperada. López (2006) encontrou influência dos modelos de financiamento externo das universidades espanholas nos processos de alocação interna, sendo mais forte quando a definição dos parâmetros nesses modelos é mais transparente e clara, quando os critérios permanecem estáveis no tempo e quando há participação das universidades na formulação do modelo de financiamento, critérios presentes no caso dos IFs e da Matriz CONIF. A prática incremental também foi reforçada pela Matriz CONIF que definiu critérios objetivos com dados de 2015 para alocação do orçamento de 2016, mas que se utilizou

de aplicação de IPCA acumulado e pequenos ajustes para definição dos anos seguintes, trazendo questionamentos sobre a mesma (Forplan, 2020). Foi identificado também em 5 IFs mudanças recentes nos critérios utilizados, o que demonstra que esta questão está em reavaliação em busca de melhorias.

Ainda que a utilização de indicadores de desempenho na elaboração do orçamento seja ainda menor do que a utilização do PDI, apresentando o maior índice de discordância, com 20% na soma das respostas de "discordo" e "discordo totalmente", as percepções sobre a utilização do mesmo são positivas, o que demonstra que, apesar da prática ainda não estar presente, tem boas perspectivas.

As ressalvas quanto ao uso de indicadores na alocação do orçamento apresentadas pelos respondentes – tempo de transição, piso orçamentário, parcela de orçamento para atuação estratégica, critérios claros e fundamentados e acompanhamento e avaliação constante do processo – vão ao encontro das dificuldades já relatadas na literatura, em especial por Casper e Henry (2001), Ridley, Skochelak e Farrell (2002), Holzer et al. (2016), Ahmad, Yee e Farley (2020) e Rigby et al. (2021), refletindo um amadurecimento sobre o tema e consciência das dificuldades, o que favorece uma implantação exitosa.

Ao qualificar os indicadores de desempenho como adequados ou não para a alocação orçamentária, qualificaram-se como adequados os indicadores que obtiveram a percentagem de concordância positiva ("concordo totalmente" ou "concordo") superior a 70%. A proporção de respostas positivas encontradas para cada indicador está disposto na Tabela 3, estando em negrito os indicadores que atingiram a qualificação positiva dentro dos critérios estabelecidos.

Tabela 3 – Proporção de respostas positivas

Indicador	Respostas Positivas Concordo totalmente ou Concordo
Relação aluno/professor	72,7
Relação aluno/técnico administrativo	42,4
Relação técnico-administrativo/professor	36,4
% de retenção de alunos	69,7
% de evasão	69,7
Custo por aluno	78,8
Relação Candidato/Vaga	36,4
Relação de Ingressos/Alunos	60,6
Relação de Concluintes/Alunos	75,8
Índice de Eficiência Acadêmica	90,9
Taxa de colocação de egressos no mercado de trabalho	36,4
Satisfação dos alunos	39,4
Número de concluintes	75,8
% Educação Profissional Técnica de Nível Médio	78,8

Indicador	Respostas Positivas Concordo totalmente ou Concordo
% Educação de Jovens e Adultos em Educação Profissional	84,8
% Formação de Professores e Licenciaturas	72,7
Número total de alunos	81,8
Número de alunos estrangeiros	12,1
Número total de professores	36,4
Índice de Titulação do Corpo Docente	30,3
Número de artigos publicados	45,5
Número de projetos de pesquisa	63,6
Número de projetos de extensão	63,6
Área do Campus	84,8

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Desta forma, os indicadores selecionados foram: (1) Relação aluno/professor; (2) Custo por aluno; (3) Área do campus; (4) Número de concluintes; (5) Número total de alunos; (6) Relação de Concluintes/Alunos; (7) Índice de Eficiência Acadêmica; (8) Percentual de oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio; (9) Percentual de oferta de Educação de Jovens e Adultos em Educação Profissional e (10) Percentual de oferta de Formação de Professores e Licenciaturas.

Portanto, 14 dos 24 (58,33%) indicadores analisados não foram considerados adequados para os fins de alocação orçamentária diante de sua baixa aceitação, ainda que presentes na literatura ou nos PDIs dos IFs de forma significativa para a avaliação de desempenho das instituições de forma geral.

Ainda que a missão destas instituições esteja pautada na tríade ensino, pesquisa e extensão, o ensino foi identificado como a atividade preponderante para alocação orçamentária. Os indicadores não selecionados demonstram também que os respondentes entendem que a alocação orçamentária não tem uma relação direta com os técnicos administrativos – profissionais de apoio/da área meio, e que a internacionalização (com o número de alunos estrangeiros) não é relevante para a distribuição orçamentária entre os campi destas instituições.

Indicadores mais subjetivos relacionados à satisfação ou sucesso dos egressos também não tiveram boa aceitação, sendo de difícil mensuração e muitas vezes relacionados a fatores fora do controle da instituição. Apesar de que a relação candidato/vaga possa refletir a imagem e o prestígio da instituição na comunidade, tem muitos outros fatores envolvidos, também fora do controle destas, especialmente relacionadas a questões de localização geográfica.

Por fim, sobre os indicadores não percebidos como mais adequados para a alocação orçamentária, destaca-se que a titulação do corpo docente é recompensada de forma individual na remuneração dos docentes e não foi percebida como relevante no processo de alocação e a taxa de evasão e de retenção está presente de forma indireta na eficiência acadêmica, que foi altamente aceita.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a complexidade na escolha dos indicadores de desempenhos adequados, este estudo buscou identificar os indicadores de desempenho mais adequados para a alocação orçamentária nos Institutos Federais no momento da distribuição orçamentária entre seus campi. A seleção dos indicadores partiu de revisão estruturada da literatura e análise documental do PDIs dos Institutos Federais, sendo qualificados por meio consulta a especialistas fazendo o uso de questionário on-line. Foram obtidas respostas de 33 dos 38 Institutos (86,8%).

Os indicadores selecionados foram: Relação aluno/professor; Custo por aluno; Área do campus; Número de concluintes; Número total de alunos; Relação de Concluintes/Alunos; Índice de Eficiência Acadêmica; Percentual de oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio; Percentual de oferta de Educação de Jovens e Adultos em Educação Profissional e Percentual de oferta de Formação de Professores e Licenciaturas.

Desta forma, esta pesquisa atingiu seu objetivo ao selecionar 10 dentre 24 indicadores para utilização no processo de alocação orçamentária. Este encaminhamento vai ao encontro do enfatizado por Guziejewska (2013, p. 58), que reforça que o excesso de informações, assim como uma alta complexidade, são indesejáveis no orçamento de desempenho. Bogt, Van Helden e Van Der Kolk (2015) corroboram e destacam que a simplicidade das informações de desempenho no PBB reduz os impactos da racionalidade limitada dos tomadores de decisão, assim como da falta de familiaridade e capacitação para utilização dos mesmos.

Mendonça (2016) vai ao encontro desta diretriz ao priorizar a simplicidade e a facilidade de compreensão em sua proposta para distribuição orçamentária para a Universidade Federal de Juiz de Fora/MG. A autora conclui pela utilização de apenas um indicador – o quantitativo de aluno, apesar de partir de 12 indicadores, uma vez que é a única variável comum nas 5 universidades analisadas no estudo e o principal indicador utilizado pelo MEC para distribuição de orçamento.

Desta forma, partindo deste resultado, obtido a partir de revisão de literatura, análise documental e ampla consulta a especialistas, será possível desenvolver um modelo de vinculação entre o resultado destes indicadores e o valor do orçamento a ser destinado a cada campus de cada Instituto Federal.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>

AHMAD, Abd Rahman; YEE, Kek Siok; FARLEY, Alan. Exploring the Rationale of Performance Based Funding for Malaysian Public Universities. **Journal of Education and e-Learning Research**, v. 7, n. 1, p. 15-21, 2020. <https://doi.org/10.20448/journal.509.2020.71.15.21>

AMINI, Mohammad Reza; AZAR, Adel; NAYERI, Mahmoud; BAYAT, Karim. Developing a Performance-Based Budgeting Maturity Model and Constructing a DEA-Based Composite Indicator to Measure Its Score. **Industrial Engineering & Management Systems**, v. 18, n. 1, p. 143-153, 2019. <https://doi.org/10.7232/iems.2019.18.1.143>

ANTUNES, Marina Godinho; MUCHARREIRA, Pedro Ribeiro; TEXEIRA FERNANDES JUSTINO, Maria do Rosário; TEXEIRA QUIRÓS, Joaquín. The relevance of financial and non-financial indicators to assess quality and performance of Higher Education Institutions (HEI). **INTED2019 Proceedings**, p. 2699-2705, 2019. Disponível em <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37944>>. Acesso em: 08 set. 2022.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>

BOGT, Henk J. T.; VAN HELDEN, G. Jan; VAN DER KOLK, Berend. Challenging the NPM ideas about performance management: Selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. **Financial Accountability & Management**, v. 31, n. 3, p. 287-315, 2015. <https://doi.org/10.1111/faam.12058>

BORNIA, Antonio Cezar; LUNKES, Rogério João. Uma contribuição à melhoria do processo orçamentário. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 4, p. 37-59, 2007. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/339>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRITO, Lydia Maria Pinto; SILVA, Adaías; CASTRO, Ahiram Brunni; GURGEL, Fernanda; VARELA, Jedídia. Programa de mentoria: uma estratégia seminal de compartilhamento do conhecimento em uma empresa pública de energia. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 3, p. 209-234, 2017. [10.18593/race.v0i0.15121](https://doi.org/10.18593/race.v0i0.15121).

BRUMBY, James; ROBINSON, Marc. **Does Performance Budgeting Work? – an analytical review of the empirical literature**. Washington: International Monetary Fund, 2005. <https://doi.org/10.5089/9781451862294.001>

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por Desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010. <https://doi.org/10.5700/rege384>

CASPER, Cheryl A.; HENRY, Myron S. Developing performance-oriented models for university resource allocation. **Research in Higher Education**, v. 42, n. 3, p. 353-376, 2001. <https://doi.org/10.1023/A:1018826107394>

CLARK, Cal; MENIFIELD, Charles E.; STEWART, LaShonda M. Policy diffusion and performance-based budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2018. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1278384>

COSTA, Edward Martins; SOUZA, Hermínio Ramos de; RAMOS, Francisco de Sousa; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 3, p. 415-440, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482012000300003>

COSTA, Kelly Paranhos. **Construção e validação de instrumento imagético de promoção de práticas alimentares saudáveis para adolescentes**. 2017. 99 f., il. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 10.26512/2017.06.D.24626

DE OLANDA, Rosimar Santana; ARAÚJO, Marcos Vieira; SOUSA, Jucilene Oliveira de; SOUZA, Ester Silva de. Avaliação do Uso do Aplicativo e Comunicação dentro de uma Escola Municipal na Cidade de Boa Vista: Impactos e Vantagens. In.: CASTRO, Paula Almeida de. (Org.). **Avaliação: Processos e Políticas**. 1ed. Campina Grande-PB: Realize eventos, 2020, v. 3, p. 460-479. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/ebooks/conedu/2019/ebook3/PROPOSTA_EV127_MD4_ID13995_01102019182256.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

DE SOUSA, Kleber Morais; CALLADO, Antônio André Cunha. Indicadores financeiros e não-financeiros e a qualidade da educação superior das universidades federais brasileiras. **Revista Ciências Administrativas**, v. 25, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2019.8385>.

DURO, Carmen Lucia Mottin; LIMA, Maria Alice Dias da Silva; WEBER, Luciana Andressa Feil. Opinião de enfermeiros sobre classificação de risco em serviços de urgência. **Reme: revista mineira de enfermagem**. v. 21 (2017), p. e-1062, 2017. <https://doi.org/10.35699/reme.v21i1.49832>.

FORPLAN - Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração. CONIF. Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico de 2020. Disponível em: <www.ifms.edu.br/assuntos/gestao/orcamento/metodologia-da-matriz-conif-2020.pdf>. Acesso em: 04 nov 2022.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O orçamento público como instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná**. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015. Disponível em <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1167>>. Acesso em: 10 set. 2022.

GUZIEJEWSKA, Beata. An Assessment of the Implementation of Performance Budgeting in Poland with Reference to the Experiences of Other Countries. **Comparative Economic Research**. v. 16, 2013. <https://doi.org/10.2478/cer-2013-0004>.

HO, Alfred Tat-Kei. From performance budgeting to performance budget management: theory and practice. **Public Administration Review**, v. 78, n. 5, p. 748-758, 2018. <https://doi.org/10.1111/puar.12915>.

HOLZER, Marc; MULLINS, Lauren; FERREIRA, Marco; HOONTIS, Peter. Implementing performance budgeting at the state level: Lessons learned from New Jersey. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 2, p. 95-106, 2016. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.983608>.

HUBER, Michael; HILLEBRANDT, Maarten. Pay for promise in higher education: The influence of NPM on resource allocation in German universities. **Historical Social Research**. 44. 247-269, 2019. <https://doi.org/10.12759/hsr.44.2019.2.247-269>.

JALALI ALIABADI, Farzaneh; FAROOQ, Muhammad; SHARMA, Umesh; MIHRET, Dessalegn. Institutional work and the interplay of stability and change in public budgeting reform: the case of public universities in Iran. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 34, n. 4, p. 786-818, 2021. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4261>.

JOHNSON, H. T.; KAPLAN, R. S. **Contabilidade gerencial**: a restauração da relevância da contabilidade nas empresas. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

LIRA, Átila de Melo; NAAS, Irenilza de Alencar. Performance indicators applied to brazilian private educational institutions. **Independent Journal of Management & Production**, v. 6, n. 2, p. 286-298, 2015. <https://doi.org/10.14807/ijmp.v6i2.261>.

LOOSEMORE, Martin; HSIN, Y. Y. Customer-focused benchmarking for facilities management. **Facilities**, n. 19, p. 464-476, 2001. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000006204>.

LÓPEZ, Maria José Gonçalvez. Towards Decentralized and Goal-oriented Models of Institutional Resource Allocation: The Spanish Case. **High Education**, v. 51, p. 589–617, 2006. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-1905-y>.

LUNKES, R. J.; GASPERETTO, V.; SCHNORRENBERGER, D. Um Estudo sobre as Funções da Controladoria. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 106-126, 2010. <https://doi.org/10.11606/rco.v4i10.34779>.

LUNKES, Rogério João; RIPOLL-FELIU, Vicente; GINER-FILLOL, Arturo; ROSA, Fabricia Silva da. Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 49-76, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100003>.

MARSUS, Soffan; MAS'UDIN. Does The Performance-Based Budgeting Work In Indonesia? **International Journal of Scientific & Technology Research**. v. 9, n. 2, p. 3207-3214, 2020. Disponível em: <<https://www.ijstr.org/final-print/feb2020/Does-The-Performance-based-Budgeting-Work-In-Indonesia.pdf>>. Acesso em: 22 set 2022.

MENDONÇA, Anna Cecília Assis. **Distribuição orçamentária da universidade federal de juiz de fora**: uma proposta de revisão do modelo. Dissertação [Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública]. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5600>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

METZNER, Márcio. **Orçamento Público como Ferramenta Gerencial**: o caso UDESC. [Dissertação mestrado] Centro de Ciências da Administração - Universidade do Estado de Santa Catarina, SC, 2005. Disponível em: <<https://sistemabu.udesc.br/pergamonweb/vinculos/000000/000000000001/0000013D.pdf>>. Acesso em: 12 de set. 2022.

MOREIRA, Ney Paulo; BENEDICTO, Gideon Carvalho de; CARVALHO, Francisval de Melo. Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 429-457, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3314>.

OLIVEIRA, Marcos Simon de. **Orçamento em instituições federais de ensino** superior: proposta de matriz orçamentária associada aos elementos da qualidade. 2019. 144 f. Dissertação [Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional] Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10175>>. Acesso em: 22 set 2022.

PIRES, José Santo Dal Bem; ROSA, Paulo Moreira da; SILVA, Almir Teles da. Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, p. 239-270, 2010. Disponível: <<https://asaa.anpcont.org.br/asaa/article/view/13>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ORTYNNSKY, Stephanie; MARSHALL, Jim; MOU, Haizhen. Budget practices in Canada's K-12 education sector: Incremental, performance, or productivity budgeting? **Canadian Public Administration**, v. 64, n. 1, p. 74-98, 2021. <https://doi.org/10.1111/capa.12402>.

RIDLEY, Gordon T.; SKOCHELAK, Susan E.; FARRELL, Philip M. Mission aligned management and allocation: a successfully implemented model of mission-based budgeting. **Academic Medicine**, v. 77, n. 2, p. 124-129, 2002. <https://doi.org/10.1097/00001888-200202000-00006>.

RIGBY, J.; KOBUSSEN, G.; KALAGNANAM, S.; CANNON, R. Implementing responsibility centre management in a higher educational institution. **International Journal of Productivity and Performance Management**, 2021. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-05-2020-0218>.

SANTOS, Emanuel Aron dos. **O processo de elaboração do orçamento público em um município do sudoeste do Paraná**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Contábil e Financeira) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2019. Disponível em <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/25775>>. Acesso em 24 set 2022.

SAKYS, Vigintas; KAPOCIUS, Kestutis; BUTLERIS, Rimantas; LOPATA, Audrius; GUDAS, Saulius. The Framework for Business Intelligence Driven Analysis of Study Course Teaching Efficiency. **Transformations in Business and Economics**. v. 12, p. 429-442, 2013. Disponível em <<http://www.transformations.knf.vu.lt/28a/article/fram>>. Acesso em 24 set 2022.

SILVEIRA, Nauana Gaivota; MARTINS, Lais Karine Sardá; LUNKES, Rogério João; GASPERETTO, Valdirene. Alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário em uma instituição pública federal de ensino. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 8, n. 1, p. 221-235, 2017. <https://doi.org/10.1108/RBAC-05-2016-0017>.

SILVEIRA, Nauana; BORNIA, Antonio Cezar. Orçamento por Desempenho no Ensino Superior: Uma Revisão de Literatura. **Revista Técnico-Científica do IFSC**, 2023. <https://doi.org/10.35700/2316-8382.2023.v1n13.16500>.

SOARES, Maria Carolina Coutinho Xavier; WESTPHAL, Fernando Luiz; LIMA, Luiz Carlos de; MEDEIROS, Jefferson Moreira. Elaboração de protocolo de condutas em traqueostomias no hospital referência de tratamento do câncer do Amazonas. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v. 45, 2018. <https://doi.org/10.1590/0100-6991e-20181744>.

TSINIDOU, Maria; GEROGIANNIS, Vassilis; FITSILIS, Panos. Evaluation of the factors that determine quality in higher education: an empirical study. **Quality assurance in Education**. v. 18, 2010. <https://doi.org/10.1108/09684881011058669>

VENTURINI, Jonas Cardona; PEREIRA, Breno Augusto Diniz; MORALES, Ronaldo; FLECK, Carolina Freddo; BATISTELLA JUNIOR, Zeno; NAGEL, Mateus de Brito. Percepção da avaliação: um retrato da gestão pública em uma instituição de ensino superior (IES). **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 1, p. 31-53, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000100003>.

Nauana Silveira

<https://orcid.org/0000-0002-7816-4123>

Doutora em Engenharia de Produção e Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC) e Bacharel em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina

nauanagaivota@gmail.com

Antonio Cezar Bornia

<https://orcid.org/0000-0003-3468-7536>

Doutor e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina.

cezar.bornia@ufsc.br

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO SOBRE OS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BRASIL MAIS PELA POLÍCIA FEDERAL¹

Lana Montezano¹

Joysse Vasconcelos França²

Daniel Russo³

Cristiano da Cunha Duarte³

¹Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília – DF, Brasil

²Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

³Polícia Federal (PF), Brasília – DF, Brasil

O objetivo do artigo é analisar os benefícios obtidos no trabalho com a adoção de uma inovação tecnológica do caso do Programa Brasil MAIS, tanto de ganhos internos para a organização como efeitos externos para a prestação do serviço público, sob a ótica de profissionais que atuam na Perícia Criminal Federal. Utilizou-se, como referencial teórico, o modelo de gestão pública inovadora. A pesquisa foi descritiva, transversal, com abordagem qualitativa e quantitativa para triangulação de dados coletados por meio de 33 entrevistas individuais, três participantes de grupo focal e 115 respondentes de questionário eletrônico. Utilizou-se nuvem de palavras, análise de conteúdo categorial temática e estatística descritiva. Foram identificadas 28 subcategorias de benefícios internos com uso do Brasil MAIS, agrupadas em três categorias (aos indivíduos, condições para realização do trabalho, e organizacionais), além de 23 subcategorias dos benefícios externos, agrupadas em duas categorias (melhorias na prestação do serviço público e efeitos para a sociedade). Teve-se uma alta percepção de ganhos na execução do trabalho com uso do Brasil MAIS. Os principais benefícios foram relacionados à facilidade no trabalho, ao aumento de qualidade e eficiência, e à redução de tempo. O trabalho evidencia resultados da importância de se investir em inovações tecnológicas no setor público.

¹Os autores agradecem o suporte dessa pesquisa no âmbito do projeto de Pesquisa Aplicada de Inovações Tecnológicas no domínio da Perícia Criminal Federal (DITEC/PF), por meio do TED vinculado à Chamada Pública UNB-DITEC 01-2021.

Palavras-chave: inovação tecnológica; setor público; resultados da inovação.

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESTUDIO DE CASO SOBRE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA BRASIL MAIS POR LA POLICÍA FEDERAL

El objetivo del artículo es analizar los beneficios obtenidos en el trabajo mediante la adopción de una innovación tecnológica en el caso del Programa Brasil MAIS, tanto en términos de ganancias internas para la organización como de efectos externos en la prestación del servicio público, desde la perspectiva de profesionales que actúan en la Pericia Criminal Federal. El marco teórico utilizado fue el modelo de gestión pública innovadora. La investigación fue descriptiva, transversal, con un enfoque cualitativo y cuantitativo para la triangulación de datos recolectados a través de 33 entrevistas individuales, tres participantes de un grupo focal y 115 encuestados de un cuestionario electrónico. Se utilizaron nubes de palabras, análisis de contenido categórico temático y estadística descriptiva. Se identificaron 28 subcategorías de beneficios internos con el uso del Brasil MAIS, agrupadas en tres categorías (individuales, condiciones para la realización del trabajo y organizacionales). Además, se identificaron 23 subcategorías de beneficios externos, agrupadas en dos categorías (mejoras en la prestación del servicio público e efectos para la sociedad). Hubo una alta percepción de ganancias en la ejecución del trabajo usando o Brasil MAIS. Los principales beneficios estuvieron relacionados con la facilidad en el trabajo, el aumento de la calidad y la eficiencia, y la reducción del tiempo. El estudio evidencia la importancia de invertir en innovaciones tecnológicas en el sector público.

Palabras clave: innovación tecnológica; sector público; resultados de innovación.

PRACTICAL IMPLICATIONS OF THE NEW BIDDING LAW IN A FEDERAL HOSPITAL

The objective of the article is to analyze the benefits obtained in the workplace through the adoption of a technological innovation in the case of the Brazil MAIS Program, both in terms of internal gains for the organization and external effects on the delivery of public services, from the perspective of professionals working in Federal Criminal Forensics. The theoretical framework used was the model of innovative public management. The research was descriptive, cross-sectional, with a qualitative and quantitative approach to triangulate data collected through 33 individual interviews, three focus group participants, and 115 respondents to an electronic questionnaire. Word clouds, thematic categorical content analysis, and descriptive statistics were used. Twenty-eight subcategories of internal benefits from the use of Brazil MAIS were identified, grouped into three categories (individual, work conditions, and organizational). Additionally, 23 subcategories of external benefits were identified, grouped into two categories (improvements in public service delivery and effects on society). There was a high perception of gains in work execution using Brazil MAIS. The main benefits were related to ease of work, increased quality and efficiency, and time reduction. The study highlights the importance of investing in technological innovations in the public sector.

Keywords: technological innovation; public sector; innovation results.

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, o conceito de inovação possuía aplicação às empresas privadas (Arundel *et al.*, 2019). Contudo, desde a década de 1980, os movimentos de modernização administrativa desencadearam diversos processos de inovação na administração pública de vários países. Inclusive, nos últimos anos, incorporou-se uma tendência internacional de medições de desempenho na gestão pública (Correia; Mendes, 2018). A administração pública é um alvo relevante para pesquisas de inovação, uma vez que fornece a estrutura de como os serviços públicos são ofertados à população, além de ser uma forma de aperfeiçoamento nos processos de trabalho capazes de gerar melhorias de desempenho e de qualidade (Montezano *et al.*, 2024).

As organizações do setor público, em todo o mundo, consideram o desenvolvimento de inovações primordial e inevitável, devido à intensa competição global, ao rápido desenvolvimento tecnológico (Moussa; McMurray; Muenjohn, 2018) e à alta pressão para fornecer novos serviços de qualidade com recursos cada vez mais escassos (Arundel *et al.*, 2019; Clausen; Demircioglu; Alsos, 2019; Moussa *et al.*, 2018). Um processo de inovação pode se dar por diversos objetivos, como o de redução de custos, de melhoria da qualidade do produto e da segurança no local de trabalho, da necessidade de cumprir os regulamentos (Arundel *et al.*, 2019) e da necessidade de respostas a problemas e a questões específicas (Isidro, 2018).

Em termos gerais, o principal método de inovação é a adoção de tecnologia (Arundel *et al.*, 2019). No setor público, revela-se uma tendência de adoção de pesquisas de inovação (Silva *et al.*, 2022). Inclusive, o progresso da inovação tecnológica é uma das principais prioridades de governos, como dos governos Chinês (khan *et al.*, 2020) e Equatoriano (Cisneros, 2022). No contexto brasileiro, Marchiori *et al.* (2023) afirmaram que as organizações vêm investindo no uso de tecnologia da informação para gerar inovatividade em processos organizacionais, e confirmaram os efeitos positivos que este tipo de inovação gera no desempenho organizacional.

Atrelado a isso, a inovação tecnológica para o setor público assume um papel fundamental, na medida em que a implantação de um sistema automatizado pode gerar diversos benefícios, entre eles: redução do tempo de execução do trabalho, aumento de eficiência, dimensionamento de recursos mais assertivos e eliminação de potenciais erros humanos (Dittmar; Mrozinski, 2022), além de subsidiar a tomada de decisão com informações mais qualificadas para o planejamento e execução de um trabalho (Moro; Oliveira, 2023).

No contexto brasileiro, a Lei de Inovações nº 10.973 (Brasil, 2004) dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente de trabalho e a Lei nº 13.243 (Brasil, 2016) ressalta a necessidade da adoção de mecanismos de avaliação dos resultados obtidos com as inovações. Uma inovação, no setor público brasileiro, que merece destaque é o Programa Meio Ambiente Integrado e Seguro (Programa Brasil MAIS), instituído em 2020 com a Portaria nº 535/2020 (Brasil, 2020). O Programa Brasil MAIS é um projeto estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que consiste na disponibilização de geotecnologia para ser aplicada

nos processos de trabalho de organizações públicas, com vistas a proporcionar melhorias na prestação de serviços públicos não só quanto à eficiência e à eficácia em demandas relacionadas a crimes e a desastres ambientais no Brasil, mas que também pode ser utilizado para suporte em outras temáticas de segurança pública que possam ser apoiadas com informações de georreferenciamento.

Isso é possível, haja vista que o Programa Brasil MAIS, coordenado pela perícia criminal federal, oferta maior capacidade de cobertura diária de imagens de satélite de alta resolução em todo o território nacional, auxiliando, assim, principalmente, no monitoramento de crimes ambientais (Brasil, 2023).

Dittmar e Mrozinski (2022) ressaltam que a implementação de ferramentas tecnológicas é essencial para órgãos policiais e órgãos gestores ambientais no combate a crimes ambientais, e afirmam que avaliar o uso destas inovações é importante para se produzir melhorias constantes e consistentes. No entanto, realizar medições de inovações no setor público constitui um desafio, devido à falta de um resultado unificado para todas as organizações públicas e à existência de resultados genéricos (Arundel *et al.*, 2019; Sandor, 2018). Em função disso, há necessidade de pesquisas que avaliem e registrem os resultados de fato obtidos pela adoção das inovações (Arundel *et al.*, 2019; Lacerda; Machado; Brito, 2021; Montezano *et al.*, 2024; Sandor, 2018), inclusive de inovações com uso de tecnologia da informação no desempenho organizacional e na geração de valor público (Marchiori *et al.*, 2023). Montezano *et al.* (2023) corroboram com esta necessidade ao recomendar estudos sobre efeitos das inovações tecnológicas no setor público com uso de abordagens qualitativas e quantitativas para identificação da percepção de diferentes atores relacionados à inovação (Montezano *et al.*, 2023).

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar os benefícios obtidos no trabalho com a adoção de uma inovação tecnológica do caso do Programa Brasil MAIS, identificando ganhos internos para a organização, como registrando efeitos externos para a prestação do serviço público, sob a ótica de profissionais que atuam na Perícia Criminal Federal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Uma inovação no setor público consiste em um produto ou processo novo ou melhorado capaz de gerar uma mudança substancial nos processos ou produtos anteriores ou em uso (Arundel *et al.*, 2019). A inovação é cada vez mais reconhecida como um processo dinâmico que promove a identificação dos problemas, o desenvolvimento de novas ideias criativas e a implementação de novas soluções (Correia; Mendes, 2018). Para Sandor (2018), a inovação no setor público deve gerar valor público para a sociedade, ou seja, proporcionar resultados nos serviços prestados, e exemplifica o caso australiano quanto aos benefícios sociais, ambientais, de qualidade, de eficiência, de satisfação, de confiança e de legitimidade. O principal objetivo

de uma inovação tecnológica é utilizar a automação para produzir informações seguras e relevantes, que gerem uma atuação mais eficiente e com redução de verbas públicas (Dittmar; Mrozinski, 2022). Para contribuir com uma gestão pública inovadora, Isidro (2018) propôs o GESPUBLIN, modelo de gestão da inovação que contempla a necessidade de adotar práticas organizacionais que permitam a definição e a mensuração de resultados alcançados com a inovação na perspectiva de ganhos organizacionais e dos impactos e efeitos proporcionados pela prestação do serviço diretamente ligado ao uso da inovação. Com isso, pode-se fazer uma associação deste modelo à definição de inovação no setor público por permitir a identificação de resultados, que sejam associados ao valor público proporcionado pela inovação.

Lacerda, Machado e Brito (2021) também propuseram um framework de inovação para um caso específico no setor público, o qual possui uma dimensão de resultados para identificar os efeitos proporcionados com uso da inovação sob as perspectivas social, gerencial e assistencial. Para os autores, a dimensão de resultados é essencial para identificar oportunidades de melhorias nas inovações, além de verificar as consequências proporcionadas por ela, e verificar se estão sendo atendidas as necessidades dos beneficiários da inovação.

Şandor (2018) considera que um dos aspectos a serem avaliados de inovações no setor público é o grau em que o programa alcançou os resultados tangíveis, e isso pode ser identificado por meio de pesquisas de estudos de casos com os usuários da inovação ou com os gestores da inovação, e até mesmo quando a experiência obtém alguma premiação. Cisneros (2022) realizou uma pesquisa no contexto de inovação no setor público equatoriano e constatou tanto efeitos positivos (maior eficácia e eficiência, redução de tempos do processo, disponibilidade e qualidade de informações para o trabalho) como negativos (redução de efetividade e maior demanda por recursos).

Nesse sentido, foram identificadas pesquisas na literatura que apontam resultados obtidos com inovações tecnológicas no setor público, as quais são descritas a seguir. Fernandes et al. (2020) investigaram a adoção de inovação tecnológica em dois casos de um órgão estadual de meio ambiente, constando benefícios de melhorias de processos, como: redução de estoque de processos, redução do tempo de execução, diminuição na geração de documentos, disponibilidade de informações em tempo real. Com isso, passaram a viabilizar maior desempenho na prestação dos serviços públicos à sociedade.

Em estudo sobre o uso de uma inteligência artificial, desenvolvida com o objetivo de automatização da análise de fraudes em licitações, contratos e editais, Panis et al. (2022) apontaram como resultados dessa inovação tecnológica: ganhos de agilidade na execução de processos, melhoria na prestação do serviço público, atuação de forma preventiva e mais célere, melhoria na comunicação, aumento da produtividade da equipe, melhorias na imagem institucional, melhorias nas condições e na satisfação dos servidores com a execução do trabalho e, consequentemente, melhoria no clima organizacional.

Dittmar e Mrozinski (2022) apresentam os resultados da automatização de relatórios no âmbito da perícia criminal ambiental federal, contexto similar ao do escopo desta pesquisa no que tange ao uso de um sistema de georreferenciamento, em que constataram: rapidez no processo investigativo criminal, padronização dos relatórios de desmatamento produzidos com redução de erros humanos e confiabilidade dos resultados apresentados, a partir de bancos de dados governamentais de acesso público, repercutindo em todo o processo criminal.

Moro e Oliveira (2023) também identificaram resultados provenientes do uso de sistema de informação geográfica para o combate de incêndios, em que obtiveram maior precisão, qualidade de informações e confiabilidade da distribuição espacial do georreferenciamento das ocorrências de incêndios, subsidiando tomada de decisão para o planejamento de resposta à ocorrência, e com isso, proporcionando menor tempo de resposta ao combate de incêndios.

Montezano et al. (2024) apresentaram estimativas de resultados esperados com o uso dos aplicativos desenvolvidos no âmbito da perícia criminal, sendo eles: melhorias de desempenho no processo organizacional, melhorias na qualidade dos serviços públicos, redução de tempo na execução do trabalho, melhor aproveitamento do custo do perito e redução de gastos de papel, que, consequentemente, geram maior eficiência, economicidade e sustentabilidade decorrentes da inovação. Por outro lado, Montezano et al. (2023) identificaram os ganhos obtidos com o projeto piloto de uma inovação tecnológica premiada na Polícia Federal, por exemplo: estabelecimento de padrão mínimo de informações a serem coletadas em campo, aumento da produtividade, economia de gastos públicos, facilidade de uso, facilidade na execução do trabalho, aumento de precisão e de qualidade do trabalho realizado, redução do tempo do trabalho e motivação com a realização do trabalho. Os autores também elencaram percepções quanto às contribuições da inovação para a segurança pública, sendo elas: diminuição de impunidade dos crimes, diminuição de risco de prescrição, ganho social com a efetiva entrega de serviços públicos, aumento de celeridade no processo, otimização de uso de recursos públicos e percepção de senso de justiça pela sociedade.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é caracterizada como teórico-empírica, de natureza descritiva, com recorte transversal e uso de abordagem qualitativa e quantitativa, por meio do uso de três técnicas de coleta de dados (entrevista, grupo focal e questionário eletrônico). Ressalta-se que este artigo representa um recorte de uma pesquisa mais abrangente acerca da Avaliação do Programa Brasil MAIS que contempla a identificação de informações sobre o que é utilizado, motivo de uso ou não do Programa Brasil MAIS no trabalho, ganhos e efeitos, bem como sugestões de melhoria. O foco do artigo é restrito aos benefícios relacionados aos ganhos percebidos no trabalho e efeitos para segurança pública e sociedade, alinhado ao conceito da dimensão de resultados estabelecida no modelo do GESPUBLIN de Isidro (2018).

Entre as 360 instituições que aderiam ao Programa Brasil MAIS, conforme dado atualizado em 23 de dezembro de 2023 no site (<https://plataforma-pf.scccon.com.br/#/reports>), o público-alvo inicial foram de peritos criminais da Polícia Federal que utilizam o Programa em perícias forenses, em especial, nas temáticas de meio ambiente e engenharia legal. A seleção deste público foi decorrente do fato de ser a organização pública gestora do Programa, o que facilitaria o acesso a este público para participar da pesquisa piloto de avaliação dos resultados do uso do Brasil MAIS. Como o Programa também é utilizado por outros cargos em investigações policiais, incluiu-se como público-alvo, para realização do grupo focal, os profissionais da coordenação responsável pelo estabelecimento de diretrizes para as Delegacias Regionais da Polícia Federal que atuam com as demandas de investigações de meio ambiente, uma vez que são as áreas que demandam e recebem as perícias realizadas pelos peritos nas investigações.

A primeira técnica utilizada foi a entrevista, na qual foram convidados 35 profissionais que atuavam em áreas diretamente relacionadas ao uso do Brasil MAIS, tanto da sede como de 10 unidades descentralizadas que mais acessaram o Programa no mês anterior ao da coleta de dados, conforme informação consultada no relatório gerencial da plataforma em julho de 2022. A amostra foi de 33 pessoas que participaram voluntariamente das entrevistas, durante os meses de agosto e setembro de 2022, e autorizaram a gravação das mesmas. Os profissionais da sede foram entrevistados presencialmente, e os das unidades descentralizadas virtualmente pelo Zoom. Para coleta de dados, foi desenvolvido um roteiro de entrevista estruturado em quatro partes: apresentação da pesquisa, termo de consentimento, seis questões abertas acerca do uso do Brasil MAIS, e 10 questões de perfil do respondente, sendo que o roteiro era enviado previamente aos participantes para ciência do que seria abordado. Para efeito deste artigo, o foco da apresentação dos dados foram apenas duas perguntas abertas relacionadas aos ganhos no trabalho e aos efeitos para segurança pública e sociedade com o uso do Brasil MAIS.

Para o grupo focal, o gestor da coordenação indicou três profissionais de diferentes cargos para participar da coleta de dados. O grupo foi realizado em outubro de 2022, iniciado com uma apresentação da pesquisa e explicação da dinâmica de condução da coleta, a qual ocorreu com apoio do instrumento que havia sido previamente enviado aos participantes, sendo composto de: apresentação da pesquisa, termo de consentimento, sete perguntas abertas sobre o uso do Brasil MAIS, e 10 questões do perfil do respondente. Da mesma forma, os participantes autorizaram a gravação das discussões e o foco deste artigo foi nas duas perguntas sobre ganhos e efeitos para segurança pública e sociedade com o uso do Brasil MAIS.

O questionário foi aplicado para obter maior representatividade do público-alvo acerca da percepção dos ganhos proporcionados com a utilização do Brasil MAIS. Para tanto, foi construído um instrumento estruturado em seis partes: apresentação da pesquisa; indicação se utiliza o Brasil MAIS no trabalho; perguntas sobre motivo de não uso do Brasil MAIS, perfil de uso do Brasil MAIS; percepção sobre o uso, contendo uma pergunta aberta para indicar três

palavras de ganhos proporcionados com o uso do Brasil MAIS e 18 itens de afirmativas para mensurar com escala tipo Likert de concordância de cinco pontos; pergunta aberta de sugestões de melhorias; e 12 perguntas do perfil do respondente. Os itens das afirmativas da escala foram construídos com base nos principais ganhos elencados durante a coleta nas entrevistas, além de complementados com resultados esperados que foram indicados pela equipe gestora do Programa, e considerando também aspectos identificados na literatura.

O questionário foi divulgado institucionalmente pela organização via e-mail e grupos de WhatsApp. A coleta de dados ocorreu durante os meses de setembro e outubro de 2022, obtendo uma amostra de 165 participantes. No entanto, para efeito deste artigo, foi selecionada apenas a amostra de 115 respondentes que já utilizaram o Brasil MAIS no trabalho. Como o foco do artigo era apenas de quem utilizou o Programa, a amostra dos demais 50 participantes não foram consideradas por terem indicado na segunda parte do questionário que nunca utilizaram o Brasil MAIS, respondendo apenas a terceira parte que tratavam do motivo de não uso, ou seja, responderam apenas questões que não foram do escopo deste artigo.

Ressalta-se que todos os três instrumentos de coleta de dados foram submetidos à validação semântica com representantes do público-alvo da pesquisa. Além disso, no caso dos itens do questionário, também foram identificadas evidências de validade estatística, a partir da análise fatorial exploratória, de excelente consistência interna pelo alpha de cronbach (0,910) e itens com qualidade interna devido a cargas fatoriais variando entre 0,434 e 0,858, conforme diretrizes de Tabachnick e Fidell (2013).

As gravações das coletas qualitativas foram transcritas, gerando um corpus de 70.234 palavras das entrevistas e 4.840 palavras do grupo focal, referente às duas perguntas que foram foco do artigo. Além disso, o corpus total analisado contou com 352 palavras da pergunta aberta do questionário, totalizando em 75.426 palavras para análise.

Inicialmente, foi elaborada uma nuvem de palavras com as respostas da pergunta aberta do questionário, com apoio da ferramenta disponível no site <https://www.wordclouds.com/>, com vistas a identificar as principais recorrências e ter uma visão geral das percepções para subsidiar a análise mais detalhada. Em seguida, foram realizados os procedimentos de tratamento e análise de dados, seguindo as diretrizes de Bardin (2016) para análise de conteúdo categorial temática, por meio da leitura inicial, seguida da análise separando os núcleos de sentido similares correspondentes às respostas relacionadas aos benefícios internos (ganhos) e benefícios externos (efeitos na prestação dos serviços) do uso do Brasil MAIS para proposta de nomes de subcategorias temáticas, as quais foram agrupadas em categorias. Os critérios de agrupamentos consideraram a pertinência do relato à categoria, bem como a homogeneidade e a exclusão recomendados por Bardin (2016). As subcategorias foram geradas a posteriori, a partir da análise dos conteúdos relatados. A separação em núcleos de sentido dos relatos foi realizada permitindo a contagem de frequência do quanto o assunto foi abordado, bem como a identificação de quantas pessoas em cada técnica de coleta abordaram informações sobre a subcategoria.

Adotou-se o procedimento de análise e proposição inicial das subcategorias por uma pesquisadora, seguida pela revisão, adequação e validação preliminar de uma segunda pesquisadora, e por fim, uma etapa de validação com dois profissionais que atuam na gestão do Programa Brasil MAIS. Com isso, identificou-se a necessidade de agrupamento de subcategorias e alteração de subcategoria para outra categoria temática. A partir disso, foi possível adotar a triangulação de dados tanto do aspecto de três técnicas de coleta como também a de pesquisadores durante a análise dos dados, de modo a obter diferentes óticas de percepções das pessoas que utilizam o Brasil MAIS e de diferentes pessoas para consolidação dos resultados, permitindo complementariedade, profundidade, qualidade e validação dos dados gerados com maior rigor científico (Restivo; Apostoldis, 2019; Santos et al., 2020; Vogl et al., 2019).

Os dados quantitativos obtidos com a escala e do perfil dos participantes foram consolidados com uso de estatística descritiva de frequência absoluta, mínimo, máximo, média, desvio padrão e coeficiente de variação. O Quadro 1 apresenta o perfil dos participantes nas diferentes técnicas de coleta, sendo predominantemente de profissionais do sexo masculino, com pós-graduação strictu sensu, com faixa etária entre 40 e 49 anos, da região centro-oeste, com tempo de experiência na organização entre 15 e 19 anos, e com mais de 12 meses de experiência de uso do Brasil MAIS.

Quadro 1 – Frequência absoluta do perfil dos participantes, por técnica de coleta

Perfil		Entrevista (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)
Sexo	Masculino	30	3	104
	Feminino	3	0	10
	Prefere não informar	0	0	1
Escolaridade	Graduação/Tecnólogo	9	1	33
	Especialização	10	2	23
	Mestrado	10	0	48
	Doutorado	4	0	11
Idade	De 25 a 29 anos	2	0	1
	De 30 a 34 anos	1	1	12
	De 35 a 39 anos	2	1	13
	De 40 a 44 anos	10	1	19
	De 45 a 49 anos	9	0	24
	De 50 a 54 anos	4	0	20
	De 55 a 59 anos	3	0	18
	A partir de 60 anos	2	0	8
Região	Centro-Oeste	17	2	33
	Nordeste	4	0	23
	Norte	4	1	20
	Sudeste	4	0	22
	Sul	4	0	17

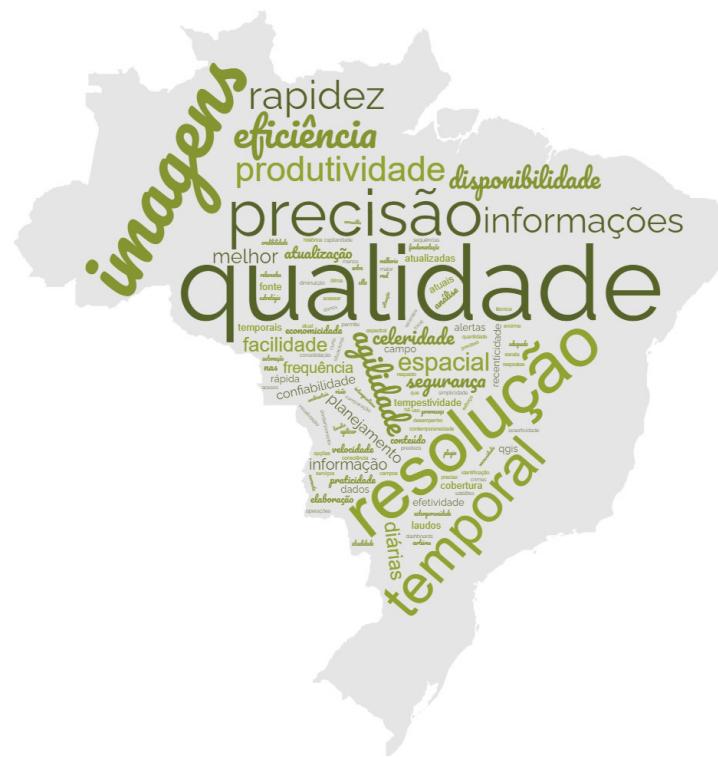
Perfil		Entrevista (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)
Tempo de experiência no órgão	Menos de 5 anos	5	1	17
	De 5 a 9 anos	2	1	16
	De 10 a 14 anos	11	0	23
	De 15 a 19 anos	15	1	53
	De 20 a 24 anos	0	0	6
Tempo de experiência com Brasil MAIS	Menos de 6 meses	0	0	3
	De 6 meses a 11 meses	0	0	11
	De 12 meses 23 meses	4	1	60
	Mais de 24 meses	29	2	41

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2024).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos dados foi iniciada com a geração da nuvem de palavras obtidas na pergunta aberta do questionário eletrônico, ilustrada na Figura 1, que demonstra a recorrência das palavras pelo tamanho em que aparecem, sendo possível perceber palavras associadas à melhoria do tempo (agilidade, celeridade e rapidez), além de maiores recorrências de ganhos associados à qualidade, à precisão, à produtividade, à eficiência, à resolução temporal e à disponibilidade de informações para execução do trabalho. As palavras vinculadas a melhorias de tempo representam 33% dos relatos apresentados pelos participantes. Esta consolidação permitiu uma visão geral dos ganhos com o uso do Brasil MAIS, além do estabelecimento de subcategorias durante a análise de conteúdo que representassem núcleos de sentidos vinculados a elas.

Figura 1 – Nuvem de palavras da percepção geral de ganhos com uso do Brasil MAIS (Questionário)



Fonte: Elaborado com base nos dados da pesquisa (2024).

Posteriormente, partiu-se para a análise de conteúdo dos 848 relatos de benefícios dos ganhos obtidos no trabalho com o uso do Brasil MAIS, sendo 608 de entrevistas, 52 do grupo focal e 188 do questionário. Foram identificadas 28 subcategorias agrupadas em 3 categorias, conforme apresentado no Quadro 2, juntamente com a indicação do quantitativo de relatos e de pessoas que abordaram informações para criação da respectiva subcategoria, por técnica de coleta de dados.

Quadro 2 – Consolidação dos benefícios de ganhos obtidos no trabalho com uso do Brasil MAIS.

Categoria	Subcategoria	Qtd. de relatos	Qtd de respondentes, por fonte de coleta			
			Entrevistas (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)	Total
Ganhos aos indivíduos	Facilidade para realização do trabalho.	82	26	1	10	37
	Maior segurança no trabalho (operacional).	21	10	1	3	14
	Qualidade de vida e satisfação no trabalho.	4	3	0	0	3
Ganhos nas condições para realização do trabalho	Apoio institucional do CNJ à validade do uso de imagens satelitais.	1	0	1	0	1
	Facilidade de uso da plataforma para realização do trabalho.	32	17	1	2	20
	Ferramenta que oferece suporte para utilização (ex: curso, chat).	3	3	0	0	3
Ganhos organizacionais	Aumento da qualidade dos documentos gerados (maior precisão e fundamentação para conclusão).	91	28	0	33	61
	Aumento de eficácia no trabalho.	5	3	1	0	4
	Aumento de eficiência no trabalho.	24	10	1	8	19
	Aumento de produtividade.	32	15	1	8	24
	Celeridade da atuação estatal (atuação proativa).	15	7	1	5	13

Categoria	Subcategoria	Qtd. de relatos	Qtd de respondentes, por fonte de coleta			
			Entrevistas (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)	Total
Ganhos organizacionais (Cont.)	Confiabilidade das informações utilizadas.	25	9	1	7	17
	Descentralização de atuação das demandas.	15	9	2	0	11
	Economicidade de gastos públicos na execução do trabalho.	33	16	1	2	19
	Facilidade para atuação proativa da PF.	5	3	1	0	4
	Governança.	1	0	0	1	1
	Melhor alocação de recursos humanos para atendimento de demandas.	10	8	0	0	8
	Melhor planejamento para as ações <i>in loco</i> .	34	15	3	1	19
	Melhores evidências para apuração de ocorrências.	219	33	2	69	104
	Oferta de produtos tecnológicos aperfeiçoados constantemente.	2	1	0	0	1
	Precisão na tomada de decisão.	6	3	1	0	4
	Priorização de demandas para atuar.	6	3	2	1	6
	Redução de tempo na execução do trabalho.	133	29	3	36	68
	Referência de boa prática de gestão de projeto de inovação tecnológica para outras iniciativas.	4	1	0	0	1
	Simplificação da atuação por exame indireto.	26	17	0	1	18
	Simplificação do processo de trabalho.	9	6	1	1	8
	Variedade e instituições públicas que utilizam o Brasil MAIS para suas atribuições.	6	3	0	0	3
	Variedade de possibilidades de aplicações de uso (inclusive novas).	4	3	0	0	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2024).

No que tange às categorias definidas, o resultado da pesquisa avançou em identificar que as inovações tecnológicas, além de propiciar benefícios de ganhos para as organizações, conforme o modelo do GESPUBLIN (Isidro, 2018) ou mesmo de ganhos gerenciais proposto por Lacerda et al. (2021), também podem gerar melhorias no nível do indivíduo e de suporte organizacional para desempenhar o trabalho. A oferta de melhor suporte nas condições de trabalho é um fator que influencia diretamente na expressão das competências dos profissionais ao bom desempenho no trabalho (Montezano; Abbad, 2019), contribuindo, assim, para melhorias da atuação do profissional na prestação do serviço público.

Do ponto de vista dos ganhos individuais, a facilidade para realização do trabalho teve maior quantidade de relatos e pessoas que elencaram este ganho, e nos ganhos de condições para realizar o trabalho foi mais recorrente a facilidade de uso da ferramenta, alinhados ao que foi constatado por Montezano et al. (2023). As condições e satisfação no trabalho, vinculado aos ganhos do indivíduo, também foram apontadas por Panis et al. (2022).

Pode-se perceber uma possível relação entre as subcategorias, uma vez que a facilidade de uso da ferramenta influencia na percepção de utilidade, que, por sua vez, é relacionada à facilidade para realização do trabalho (ganhos aos indivíduos). Como consequência, influencia positivamente a intenção e o comportamento de utilização da tecnologia, conforme apontado por Wu et al. (2021). Com isso, pode-se inferir a possibilidade de aumento da ocorrência dos ganhos organizacionais, em função da mudança de comportamento dos indivíduos em relação ao uso da inovação tecnológica, como, por exemplo, o de proporcionar aumento da qualidade dos documentos gerados, redução de tempo, aumento de eficiência e de eficácia.

Já na categoria de ganhos organizacionais, as mais recorrentes foram melhores evidências para apuração das ocorrências e redução de tempo na execução do trabalho, corroborando com achados da literatura sobre resultados da adoção de inovações tecnológicas (Cisneros, 2022; Dittmar; Mrozinski, 2022; Fernandes et al., 2020; Montezano et al., 2024; Montezano et al., 2023; Moro; Oliveira, 2023). Ressalta-se que esta pesquisa corroborou os resultados identificados por Moro e Oliveira (2023) que também investigaram o uso de sistema de informações georreferenciadas para apoio ao combate de incêndio, no que diz respeito a ter informações mais precisas, confiáveis e de qualidade para planejar ações in loco e subsidiar tomada de decisão, uma vez que o Programa Brasil MAIS também oferece este tipo de inovação tecnológica para combate de crimes ambientais e também foi constatado estes tipos de resultados obtidos com o uso da tecnologia.

Considerando a necessidade de uma inovação gerar resultados na prestação do serviço público e agregar valor público, foram identificados 319 relatos sobre possíveis benefícios externos, ou seja, os efeitos gerados para segurança pública e para sociedade com o uso do Brasil MAIS, sendo 278 de entrevistas, 37 de grupo focal e quatro do questionário. A análise permitiu consolidar 23 subcategorias agrupados em duas categorias, conforme consta no Quadro 3, a

saber: (i) percepção dos possíveis efeitos para a sociedade decorrente dos serviços públicos prestados, com oito subcategorias, em que a coibição da criminalidade foi a mais relatada (23 relatos); e (ii) percepção de possíveis melhorias na prestação dos serviços públicos, com 15 subcategorias, sendo que a com maior quantidade de relatos foi “melhores evidências para subsidiar o processo da justiça” (41 relatos).

Quadro 3 – Consolidação dos efeitos gerados pelo trabalho com uso do Brasil MAIS (benefícios externos)

Categoria	Subcategoria	Qtd. de relatos	Qtd de respondentes, por fonte de coleta			
			Entrevistados (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)	Total
Percepção de possíveis efeitos para sociedade decorrentes dos serviços públicos prestados	Coibição da criminalidade.	23	15	2	0	17
	Diminuição do desequilíbrio do mercado de produtos que são retirados no combate aos crimes.	4	2	1	0	3
	Diminuição do risco de impunidade.	10	5	0	0	5
	Efeito social de valorização de profissionais que atuam no mercado de forma regular.	1	1	0	0	1
	Maior sensação de segurança ao cidadão	3	3	0	0	3
	Melhoria de qualidade de vida para sociedade.	7	3	0	0	3
	Não há alteração na criminalidade.	4	2	0	0	2
	Preservação do meio ambiente.	13	10	0	0	10

Categoria	Subcategoria	Qtd. de relatos	Qtd de respondentes, por fonte de coleta			
			Entrevistados (N=33)	Grupo Focal (N=3)	Questionário (N=115)	Total
Percepção de possíveis melhorias na prestação dos serviços públicos	Ampliação da capacidade estatal no acompanhamento da dinâmica de alterações no meio ambiente.	16	11	1	0	12
	Atuação mais eficiente / eficaz dos órgãos públicos na prestação do serviço público.	22	9	2	0	11
	Atuação proativa dos órgãos públicos no combate a danos / crimes ambientais.	4	3	1	0	4
	Aumento da atuação estatal na prevenção de danos / crimes ambientais.	10	5	1	0	6
	Aumento da efetividade da justiça.	30	11	1	3	15
	Celeridade da atuação da justiça.	32	17	2	0	19
	Combate a danos / crimes ambientais.	30	16	1	1	18
	Diminuição e/ou interrupção de ações de danos e crimes ambientais e de ilícitos.	20	13	0	0	13
	Economicidade de gastos públicos.	10	8	0	0	8
	Maior precisão da aplicação da justiça.	9	8	0	0	8
	Melhores evidências para subsidiar o processo da justiça.	41	20	1	0	21
	Menor risco de contestação no processo judicial decorrente da qualidade dos documentos gerados.	9	7	1	0	8
	Potencialidades de aplicações de uso na atuação estatal para prestação dos serviços.	8	5	0	0	5
	Priorização da atuação estatal no combate a danos/crimes ambientais.	7	5	0	0	5
	Uso dos produtos de geoprocessamento popularizado na administração pública.	6	4	1	0	5

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2024).

Da mesma forma, pode-se perceber que existem possíveis relações entre os efeitos na mesma categoria e em categorias diferentes, como: na categoria de melhoria na prestação dos serviços públicos, o efeito de melhores evidências para subsidiar o processo da justiça pode

gerar menor risco de contestação no processo judicial decorrente da qualidade dos documentos gerados. Por sua vez, pode-se gerar como efeito na sociedade quanto à diminuição do risco de impunidade, e, com isso, maior sensação de segurança pelo cidadão. As próprias frases de respostas dos participantes permitiram identificar estas relações de conteúdos entre os efeitos gerados, conforme exemplificado no relato a seguir:

Assim, o combate à criminalidade ambiental. Essa pergunta foi muito fácil. Sim, essa é fácil de responder, porque ela é bem direta. Eu consigo contribuir no aumento da eficiência do combate à criminalidade e à delinquência ambiental. Sem essas ferramentas, poderia gerar um laudo pericial que não tivesse constatações de crimes ambientais e pudesse não ter o efeito da persecução penal adequado, ou seja, o delinquente poderia passar impune por um crime que ele cometeu sem essas ferramentas. Então, assim, a importância do Brasil Mais na segurança pública é, assim, imprescindível. Dá para fazer com outras ferramentas, como eu te falei dá também, mas com ele a nossa eficiência melhorou muito. A eficiência e a precisão (E6).

E ainda, ao analisar os Quadros 2 e 3, é possível também perceber que a relação dos ganhos no trabalho com os efeitos, como, ao indicarem que há redução do tempo de execução do trabalho, contribui para a celeridade da atuação da justiça.

Ao comparar os achados com a literatura, foi possível identificar melhorias na prestação dos serviços públicos, conforme modelo proposto por Isidro (2018) e resultado da pesquisa de Panis et al. (2022), além de trazer a percepção de ganhos para a sociedade, como proposto por Lacerda et al. (2021), inclusive ambientais, conforme recomendado por Sandor (2018). Diferente de Cisneros (2022), esta pesquisa constatou efeitos positivos de aumento da efetividade do serviço prestado. E ainda, foram identificados mais efeitos do que em outros estudos, específicos do contexto do Brasil MAIS, mas também há subcategorias que corroboram os achados de Montezano et al. (2023) quanto aos efeitos de melhorias para segurança pública com a adoção de inovações tecnológicas, tais como celeridade, combate ao crime, segurança para o cidadão e qualidade do serviço prestado.

Por fim, como forma de mensurar a percepção dos ganhos mais recorrentes que foram registrados durante as entrevistas individuais e grupos focais, a Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas dos 115 peritos que participaram da avaliação quantitativa. Com isso, foi possível identificar a percepção com uma amostra mais abrangente, indicando o seu grau de concordância a respeito do item avaliativo.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas da percepção de ganho com uso do Brasil MAIS

Itens	Mín.	Máx.	Média	DP	CV
Proporciona ganhos na execução do meu trabalho.	3	5	4,7	0,499	10,6%
Permite que eu seja mais eficiente no meu trabalho.	3	5	4,6	0,549	11,8%
Torna mais fácil a realização do meu trabalho.	3	5	4,6	0,603	13,1%
Permite aumentar a minha produtividade.	1	5	4,2	0,844	19,9%
Permite trabalhar de forma mais rápida.	1	5	4,3	0,842	19,5%
Aumenta a precisão do meu trabalho.	1	5	4,3	0,874	20,2%
Aumenta a qualidade de apuração da ocorrência com melhores evidências.	1	5	4,5	0,667	14,8%
Aumenta a qualidade dos documentos gerados.	1	5	4,5	0,718	15,9%
Proporciona maior economicidade de gastos públicos na execução do meu trabalho.	1	5	4,3	0,782	18,0%
Permite melhor alocação de recursos humanos para atendimento de demandas.	2	5	4,2	0,851	20,4%
Permite maior descentralização de atuação das demandas.	1	5	4,0	0,922	22,9%
Permite melhor planejamento com maior efetividade das ações in loco.	2	5	4,4	0,755	17,3%
Sinto-me satisfeito em realizar o meu trabalho com o uso do Brasil MAIS.	1	5	4,4	0,728	16,7%
É simples e intuitivo trabalhar com as ferramentas do Brasil MAIS.	2	5	4,1	0,755	18,3%
É fácil usar a plataforma do Brasil MAIS para o trabalho.	2	5	4,2	0,752	17,9%
É fácil usar o plugin do Brasil MAIS com ferramentas de geoprocessamento (ex: QGIS, ARCGIS, outros).	1	5	3,9	1,010	26,0%
A tecnologia da ferramenta é confiável.	2	5	4,4	0,649	14,7%
Os cursos que fiz na plataforma EAD facilitaram o uso da ferramenta.	1	5	3,8	1,008	26,5%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2024).

A partir da análise da Tabela 1, tem-se, de modo geral, uma percepção homogênea entre os participantes em relação aos itens avaliados, considerando que os coeficientes de variação são inferiores a 25%. Excetua-se disto, dois itens que tiveram valores maiores que 25%, indicando uma dispersão da média pelos participantes, no que diz respeito à percepção de que a participação nos cursos facilita o uso da ferramenta, assim como a facilidade do uso do plugin com ferramentas de geoprocessamento. De modo geral, os participantes afirmaram que o uso do Brasil MAIS proporciona ganhos no trabalho, tendo em vista a média de 4,7, evidenciando o reconhecimento por parte dos participantes quanto à importância do uso de uma inovação tecnológica para gerar benefícios no setor público.

Observa-se, também, que o ganho mais percebido pelos participantes foi o de aumento da eficiência ($M = 4,6$; $DP = 0,549$) e o de facilidade para a realização do trabalho ($M = 4,6$; $DP = 0,603$). Constatou-se, ainda, que o item de melhores condições para o trabalho está relacionado à confiança na tecnologia desenvolvida ($M = 4,2$; $DP = 0,649$). Este resultado reforça

os achados da literatura descritos na discussão dos resultados obtidos nas coletas qualitativa da pesquisa descritas no Quadro 2, e reforça a importância do uso de diferentes técnicas de coleta e abordagens, tendo em vista que tanto nos resultados das pesquisas qualitativas como quantitativa é corroborado o mesmo achado principal da percepção de ganho, a facilidade para realizar o trabalho. O uso das diferentes técnicas também permitiu a confirmação dos achados ao constatar que a pesquisa quantitativa, com uma amostra maior, expôs alguns resultados pouco relatados na etapa qualitativa (Quadro 2), mas que tiveram altas médias na etapa quantitativa (ex: aumento da eficiência), ou seja, apesar de ter sido pouco falado nas entrevistas, ao ser utilizado como um resultado para ser mensurado, as pessoas indicaram como um importante ganho do uso do Brasil MAIS.

Estes resultados permitem corroborar que o Programa Brasil MAIS está proporcionando condições de facilidade para a realização do trabalho pericial, além de gerar ganhos no trabalho, de acordo com a percepção dos participantes. Apesar dos itens com menores médias ainda serem considerados com grau de concordância positiva, como estão mais próximos da escala de neutralidade, podem ser aspectos a serem aperfeiçoados no Brasil MAIS para viabilizar melhores condições ao desempenho no trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa alcançou o objetivo proposto ao identificar 28 ganhos no trabalho com o uso do Programa Brasil MAIS relacionados aos benefícios proporcionados para os indivíduos, organizações e condições de realizar o trabalho, e elencou 23 efeitos proporcionados pelo uso da tecnologia em percepções de melhorias na prestação dos serviços públicos e de efeitos para a sociedade. Ressalta-se que estes resultados representam as percepções dos participantes quanto ao resultado do trabalho deles para a melhoria da prestação dos serviços públicos e dos efeitos que podem proporcionar à sociedade, trazendo uma ótica do servidor público ao reconhecimento da contribuição do seu trabalho para gerar valor público.

Além disso, mensurou a percepção de 18 benefícios com a aplicação do questionário. Sendo assim, foi possível contribuir com o avanço no registro dos resultados obtidos pela adoção das inovações tecnológicas em diferentes níveis de análise, desde para o próprio servidor público até a geração de valor público para a sociedade com a melhoria da prestação do serviço público.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa contribui ao demonstrar a relevância do uso de triangulação de dados com diferentes técnicas na abordagem qualitativa, seguida do uso de abordagem quantitativa para mensurar a percepção de ganhos, de modo a permitir o uso de diferentes óticas na coleta, bem como durante a análise de dados para maior complementariedade, validade e qualidade dos resultados obtidos. A triangulação da abordagem qualitativa com a quantitativa também corrobora os achados na própria pesquisa, como no caso de o ganho da

facilidade para realização do trabalho ter sido mais relatado com a abordagem qualitativa e ter obtido a maior média na abordagem quantitativa.

Como contribuições gerenciais, permitiu a consolidação dos ganhos obtidos com o Brasil MAIS, podendo utilizar estes resultados como forma de disseminação dos benefícios proporcionados pela inovação tecnológica para os atores que utilizam o Programa ou possam a vir utilizar, considerando as potencialidades ao ser adotado por uma organização pública. Além disso, a pesquisa demonstra o êxito do Programa Brasil MAIS, e serve como forma de transparência dos efeitos proporcionados com o investimento de uma inovação tecnológica no setor público, a qual não traz resultados apenas para a organização, mas também busca gerar valor público para a sociedade com a melhoria dos serviços prestados.

Os achados desta pesquisa reforçam a relevância da adoção de inovações tecnológicas no setor público para melhoria dos serviços prestados, considerando a constatação dos resultados que podem ser proporcionados tanto para os próprios servidores públicos, como para as organizações e a própria sociedade.

Como limitação da pesquisa, tem-se o fato de ter sido realizada apenas em uma instituição pública (Polícia Federal) e mais focado para o cargo dos profissionais que atuam na perícia criminal, não permitindo a generalização dos resultados ao Programa como um todo. Uma outra limitação diz respeito ao fato de não ter sido mensurado o efeito na prestação do serviço para a sociedade sob a ótica do cidadão.

Em função disto, como sugestões de pesquisas futuras, pode-se ampliar a pesquisa para levantamento da percepção de todas as instituições que participam do Brasil MAIS, de modo a verificar se os ganhos percebidos nesta pesquisa são aplicáveis para outras organizações que usam o Programa ou se existem outros ganhos decorrentes das particularidades de aplicações em outros contextos de atuação. Para tanto, recomenda-se a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas, tanto transversais quanto longitudinais, inclusive com mensuração de indicadores, para aprofundar a identificação de resultados obtidos com o uso do Brasil MAIS, e de outras iniciativas de inovações no setor público, devido ao respaldo que pode proporcionar para manutenção da inovação, e até mesmo para investir em outras inovações.

Para maior aprofundamento da compreensão dos resultados, recomenda-se, também, pesquisas quantitativas que permitam identificar graus de influências e causalidades entre as diferentes dimensões do modelo GESPUBLIN, por exemplo, entre uma determinada capacidade gerando um determinado resultado, além do grau da relação dos resultados nos diferentes níveis individuais, como em relação a quanto um ganho individual propicia em ganhos para organização e para a melhoria da prestação do serviço e no impacto para sociedade. Sugere-se, ainda, que estudos futuros realizem avaliações de resultados que contemplam a percepção dos beneficiários que recebem os serviços públicos aperfeiçoados com o uso das inovações.

REFERÊNCIAS

- ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; FERGUSON, B. Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. **Research Policy**, v. 48, n. 3, p. 789-798, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 01 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 01 nov. 2024.
- BRASIL. **Portaria nº 535, de 22 de setembro de 2020**. Institui o Programa Brasil MAIS. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/termo-de-adesao/portaria_n_535_de_22_de_setembro_de_2020.pdf. Acesso em: 01 nov. 2024.
- BRASIL. **O Programa Brasil MAIS**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa_brasil_mais. Acesso em: 31 jul. 2023.
- CISNEROS, P. Innovation in the Ecuadorean public sector during the COVID-19 pandemic: current trends and prospects for future research. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 14, p. 1-17, 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13287>
- CLAUSEN, T. H.; DEMIRCIOGLU, M. A.; ALSOS, G. A. Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. **Public Administration**, v. 98, n. 1, p. 159-176, 2019. <https://doi.org/10.1111/padm.12617>
- CORREIA, P. M. A. R.; MENDES, I. O. O impacto dos determinantes da inovação na geração de ideias no Ensino Superior: a percepção dos estudantes como evidência. **Sociologia: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto**, v. 35, p. 109-134, 2018. <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/4292>
- DITTMAR, H.; MROZINSKI, D. R. Utilização dos relatórios automatizados de alertas de desmatamento na melhoria do processo investigativo criminal ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 13, n. 9, p. 105-130, 2022. <https://doi.org/10.31412/rbcp.v13i9.952>
- FERNANDES, E. S.; VECCHIA, F. A. D.; VOLQUIND, R.; GAYER, B. D. Inovação no setor público: análise de um órgão estadual de meio ambiente e estudo de casos. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 6, n. 1, p. 1-6, 2020. <https://doi.org/10.18540/jcecvl6iss1pp0092-0097>
- ISIDRO, A. **Gestão Pública Inovadora**: um guia para a inovação no setor público. Curitiba: CRV, 2018.
- KHAN, Z.; ALI, M.; KIRIKKALELI, D.; WAHAB, S.; JIAO, Z. The impact of technological innovation and public-private partnership investment on sustainable environment in China: Consumption-based

carbon emissions analysis. **Sustainable Development**, v. 28, n. 5, p. 1317-1330, 2020. <https://doi.org/10.1002/sd.2086>

LACERDA; K. L. C.; MACHADO, A. G. C.; BRITO, G. E. G. Dinâmica da inovação na estratégia da saúde da família: proposição de um framework. **Teoria e Prática em Administração**, v. 11, edição especial em saúde, p. 1-16, 2021. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11nespecial.55571>

MARCHIORI, D. M.; RODRIGUES, R. G.; MAINARDES, E. W.; POPADIUK, S. O papel das capacidades de TI, capacidades de reconfiguração de TI e inovatividade no desempenho organizacional: evidências do setor público brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 2, p. 1-31, 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220221>

MONTEZANO, L.; ABBAD, G. S. Aspectos que influenciam a expressão de competências de peritos criminais. **Revista Alcance**, v. 26, n. 1, p. 77-93, 2019. [10.14210/alcance.v26n1\(Jan/Abr\).p077-093](https://doi.org/10.14210/alcance.v26n1(Jan/Abr).p077-093)

MONTEZANO, L.; ALBUQUERQUE, T. M. M.; MEDEIROS; J. A. D.; BARBOSA, S. O. Ambiente e resultados de uma inovação tecnológica forense premiada na Polícia Federal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. v. 14, n. 11, p. 41-70, 2023. <https://doi.org/10.31412/rbcv14i11.1029>

MONTEZANO, L.; PAULUCIO, F. F.; COCENTINO, L. G. B.; MEDEIROS, J. A. D. M. Modelo de avaliação de inovações tecnológicas em áreas da perícia criminal. **Future Studies Research Journal**, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2024. <https://doi.org/10.24023/FutureJournal/2175-5825/2024.v16i1.846>

MORO, I. P.; OLIVEIRA, F. B. Gestão de combate a incêndios: distribuição espacial e temporal no sul do Estado do Espírito Santo. **Revista do Serviço Público**, v. 74, n. 4., p. 847-868, 2023. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i4.9887>

MOUSSA, M.; MCMURRAY, A.; MUENJOHN, N. A conceptual framework of the factors influencing innovation in public sector organizations. **The Journal of Developing Areas**, v. 52, n. 3, p. 231-240, 2018. <https://www.jstor.org/stable/26417042>

PANIS, A. C.; ISIDRO, A. S. F.; CARNEIRO, D. K. O.; MONTEZANO, L.; RESENDE JÚNIOR, P. C.; SANO, H. Inovação em compras públicas: Atividades e resultados no caso do robô Alice da Controladoria-Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1-19, 2022. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83111>

RESTIVO, L.; APOSTOLIDIS, T. Triangulating qualitative approaches within mixed methods designs: A theory-driven proposal based on a French research in social health psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 16, n. 3, p. 392-416, 2019. <https://doi.org/10.1080/14780887.2019.1605670>

ŞANDOR, S. D. Measuring public sector innovation. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 54, p. 125-137, 2018. <https://doi.org/10.24193/tras.54E.8>

SANTOS, K. S.; RIBEIRO, M. C.; QUEIROGA, D. E. U.; SILVA, I. A. P.; FERREIRA, S. M. O uso da triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 655-664, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.12302018>

SILVA, M. R. S.; OLIVEIRA, J.; FRANCA, V. V.; LUFT, M. C. M. S.; OLAVE, M. E. L. Inovação no setor público: mapeando o campo e as temáticas da produção científica brasileira na área de administração. **Desenvolvimento em Questão**, v. 20, n. 58, p. 1-19, 2022. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.11679>

TABACHNICK, B.G.; FIDELL, L.S. **Using Multivariate Statistics**. 6th. Ed. Harper Collings College Publishers, 2013.

VOGL, S.; SCHMIDT, E. M.; ZARTLER, U. Triangulating perspectives: Ontology and Epistemology in the Analysis of Qualitative Multiple Perspective Interviews. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 22, n. 6, p. 611-624, 2019. <https://doi.org/10.1080/13645579.2019.1630901>

WU, Z.; ZHOU, H.; XI, H.; WU, N. Analysing public acceptance of autonomous buses based on an extended TAM model. **Intelligent Transport Systems**. v. 15, p. 1318-1330, 2021. <https://doi.org/10.1049/itr2.12100>

Lana Montezano

<https://orcid.org/0000-0001-5288-4299>

Doutora e Mestra em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Recursos Humanos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/Brasília). Bacharel em Administração pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

lanaconsult@gmail.com

Joysse Vasconcelos França

<https://orcid.org/0000-0001-5424-1078>

Mestra em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Unyleya. Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Graduanda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

joyssevasconcelosf@gmail.com

Daniel Russo

<https://orcid.org/0009-0004-8078-5019>

Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental, pela Universidade Candido Mendes (UCAM), Bacharel em Geologia pela UnB e Engenheiro Civil pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB).

russo.dr@pf.gov.br

Cristiano da Cunha Duarte

<https://orcid.org/0009-0002-8358-5624>

Especializando em Ciência de Dados e Machine Learning pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Especialista em Projetos e Aplicação de Redes de Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG). Bacharel em Direito pelo CEUB.

cunha.ccd@pf.gov.br

CAPACIDADES ESTATAIS NA PROVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS E DO PARANÁ

Luciana Assis Costa¹
Marcus Peixoto de Oliveira²
Fernando Augusto Starepravo³
Layane Castiglioni Tasca⁴
Daniete Fernandes Rocha⁵

¹Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

²Universidade Federal Fluminense, (UFF), Niterói – RJ, Brasil

³Universidade Estadual de Maringá, (UEM), Maringá – PR, Brasil

⁴Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná (SEED-PR), Paranavaí – PR, Brasil

⁵Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil

O desenvolvimento das capacidades estatais municipais é um desafio para a implementação das políticas públicas, sobretudo para uma descentralização administrativa equitativa das políticas sociais. O objetivo deste artigo é analisar as capacidades estatais municipais relacionadas ao setor esportivo, nos estados de Minas Gerais e Paraná. Trata-se de um estudo quantitativo transversal que utilizou o banco de dados da MUNIC-Esporte referente ao ano de 2016, o último levantamento pormenorizado do setor esportivo pelo IBGE. Foram identificados 16 indicadores para o conceito de capacidades estatais no MUNIC Esporte, e um indicador vinculado ao Tesouro Nacional - despesa liquidada na Função Orçamentária Desporto e Lazer do orçamento público, totalizando 16 indicadores. Os dados foram tratados a partir da estatística descritiva, destacando as medidas de tendência central, média, mediana e desvio-padrão das variáveis selecionadas de 1198 municípios mineiros e paranaenses. Apesar do cenário heterogêneo das capacidades estatais, a maioria dos municípios dispõe de estrutura mínima para executar ações de esporte e lazer. As variáveis despesas liquidadas e o quadro de servidores demonstram ser os principais gargalos em relação à capacidade estatal dos municípios.

Palavras-chave: política pública; esporte; município; capacidades estatais.

CAPACIDADES ESTATALES EN LA OFERTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEPORTIVAS EN LOS MUNICIPIOS DE MINAS GERAIS Y PARANÁ

El desarrollo de las capacidades estatales municipales es un desafío para la implementación de políticas públicas, especialmente para la descentralización administrativa equitativa de las políticas sociales. El objetivo de este artículo es analizar las capacidades estatales municipales relacionadas con el sector deportivo en los estados de Minas Gerais y Paraná. Se trata de un estudio cuantitativo transversal que utilizó la base de datos MUNIC-Esporte de 2016, la última encuesta detallada del sector deportivo realizada por el IBGE. Se identificaron un total de 16 indicadores para el concepto de capacidades estatales en MUNIC Esporte, y un indicador vinculado al Tesoro Nacional - gasto liquidado en la Función Presupuestaria Deporte y Ocio del presupuesto público, totalizando 16 indicadores. Los datos se procesaron mediante estadística descriptiva, destacando las medidas de tendencia central, media, mediana y desvío estándar de las variables seleccionadas de 1198 municipios de Minas Gerais y Paraná. A pesar del escenario heterogéneo de las capacidades estatales, la mayoría de los municipios posee la estructura mínima para realizar actividades deportivas y de ocio. Las variables gastos liquidados y número de funcionarios se revelan como los principales cuellos de botella en relación a la capacidad estatal de los municipios.

Palabras clave: política pública; deporte; municipio; capacidades estatales.

STATE CAPACITIES IN THE PROVISION OF PUBLIC SPORTS POLICIES IN THE MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS AND PARANÁ

The development of municipal state capacities is a challenge for the implementation of public policies, especially for the equitable administrative decentralization of social policies. The aim of this article is to analyze municipal state capacities related to the sports sector in the states of Minas Gerais and Paraná. This is a cross-sectional quantitative study that used the MUNIC-Esporte database for 2016, the latest detailed survey of the sports sector by the IBGE. Sixteen indicators were identified for the concept of state capacities in MUNIC Esporte, and one indicator linked to the National Treasury - settled expenditure in the Sports and Leisure Budget Function of the public budget, totaling 16 indicators. The data was processed using descriptive statistics, highlighting the measures of central tendency, mean, median and standard deviation of the variables selected from 1198 municipalities in Minas Gerais and Paraná. Despite the heterogeneous scenario of state capacities, most municipalities have the minimum structure to carry out sport and leisure activities. The variables liquidated expenses and the number of civil servants prove to be the main bottlenecks in relation to the state capacity of the municipalities.

Keywords: public policy; sport; municipality; state capacities.

1. INTRODUÇÃO

O federalismo adotado no Brasil prevê competências comuns a todos os níveis de governo, com relação à provisão de políticas sociais, acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos (Pallotti; Costa, 2011). A descentralização política e fiscal, ressaltadas pela Constituição Federal de 1988, alçou os municípios à categoria de entes federados e, paralelamente, ampliou atribuições e transferências de receitas tributárias aos níveis subnacionais (Brasil, 1988). A descentralização passou a conviver com déficits na estrutura administrativa municipal, pelas limitações institucionais e financeiras locais no que diz respeito aos encargos assumidos (Abrucio, 2005). Frente às carências no âmbito local, é necessário desenvolver “instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas” (Abrucio; Couto, 1996, p. 46).

Os estudos das capacidades estatais, historicamente, priorizam o nível central, no entanto, a heterogeneidade local instiga o aprofundamento da investigação sobre os municípios (Luna; Soifer, 2017). Em uma federação como a brasileira, onde os municípios são os principais responsáveis pela implementação das políticas sociais, a investigação da capacidade subnacional torna-se fundamental (Segatto et al., 2021; Bichir et al., 2020; Souza, 2016). No caso específico da política de esporte, a fragilidade de mecanismos legais e financeiros, bem como na definição das atribuições dos entes federados para sua efetivação, resulta em um efeito direto na baixa materialidade das políticas locais desse setor. A legislação brasileira não define, com clareza, os objetivos e os mecanismos institucionais da política esportiva, bem como o papel municipal. Existe um número de municípios que investem no esporte, independentemente do porte populacional, da existência de constrangimentos no âmbito da federação e da obrigatoriedade de investimentos (Santos; Mendes, 2020; Castro et al., 2023).

Neste sentido, o presente artigo estabeleceu a seguinte pergunta de pesquisa: frente às heterogeneidades locais, tanto socioeconômicas quanto políticas, como se configuram as capacidades estatais para implementação das políticas públicas de esporte? Definiu-se como objeto analítico os municípios do estado de Minas Gerais, com 853 municípios, e do Paraná, com 399 municípios. O objetivo geral é analisar as capacidades estatais dessas administrações municipais relacionadas ao setor esportivo de Minas Gerais e do Paraná.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento das capacidades estatais municipais é um desafio para a implementação das políticas públicas. Ainda mais quando se considera que o desenvolvimento dessas capacidades é condição imperativa para uma descentralização administrativa das políticas que seja menos desigual (Veloso et al., 2011). As novas atribuições transferidas aos municípios aumentaram

as exigências no sentido de um aprimoramento de sua capacidade de gestão. Abrúcio e Couto (1996) concordam que existem carências no âmbito local e enfatizam “a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimis para execução das políticas que lhes são repassadas” (Abrúcio; Couto, 1996, p. 46).

Existe uma literatura voltada à relação entre descentralização de políticas e capacidades administrativas municipais, como Arretche (1999), Kugelmas (1999), mas existem poucos trabalhos na literatura brasileira que investiguem as capacidades estatais municipais como fator condicionante de resultados da descentralização.

No entanto, a ação política deliberada, ou seja, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão dessas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional (Ungheri, 2019). Na área do esporte e lazer há uma lacuna de informações sobre as capacidades estatais dos municípios para a provisão de políticas de esporte e lazer.

Para a discussão conceitual de capacidades estatais, neste estudo será utilizada a operacionalização proposta por Goertz (2006), decomposta em três níveis: ontológico – responsável pela constituição do fenômeno em si; constitutivo – identifica as dimensões que oferecem os mecanismos causais explicativos; e indicativo – analisa o fenômeno através das variáveis e dos indicadores empíricos mobilizados. O processo possibilita acompanhar uma estrutura lógica de como o conceito é utilizado.

2.1 Nível ontológico: origem do conceito das capacidades estatais

Na segunda metade do século 20, o conceito de capacidades estatais se desenvolve nos estudos de sociologia política e economia política, orientados tanto pelo modelo neoweberiano, quanto pelos neoinstitucionalistas, acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Autores destacaram-se por aprofundarem a temática, formando assim um arcabouço teórico fundamental, como Tilly (1975), Mann (1984), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Evans (1993), e Cingolani (2013) argumentam que não há uma definição estática e acabada a respeito do tema, pelo contrário, é uma construção perene e que se molda de acordo com os objetos e objetivos. Entretanto, isto não significa que não haja diretrizes que direcionem o conceito.

Um dos precursores, Tilly (1975), afirma que as capacidades estatais se referem ao poder do Estado para estimar os recursos necessários à população local. Skocpol (2002) define as capacidades estatais como a habilidade para implementar objetivos oficiais variados, a partir dos meios disponíveis. Neste sentido, Cingolani (2013) aponta que as capacidades estatais são a habilidade do Estado para implementar políticas públicas e seus objetivos. Para Gomes, Ferreira e Amâncio (2017), a capacidade de ação do Estado opera como variável dependente da estrutura administrativa, da mobilização dos recursos e da inovação e inventividade dos processos de gestão. Evans (1993; 1995) avança o conceito de embedded autonomy, autonomia inserida

do Estado, e considera que as capacidades estatais não provêm apenas das características do aparelho público, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes.

2.2 Nível constitutivo: dimensões das capacidades estatais

Esse nível busca delimitar as dimensões de análise, fornecendo o elo teórico entre o nível ontológico e a materialização dos indicadores (Goertz, 2006). Elaborações sobre decomposição e operacionalização de conceitos auxiliam no aperfeiçoamento das pesquisas sobre capacidades estatais, ao explicitarem os elementos que influenciam determinados eventos (Gomide et al., 2017). Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) argumentam que a investigação sobre as capacidades estatais consiste em identificar as estruturas organizacionais cuja ausência, ou presença, tornam-se condições críticas para a efetivação das políticas públicas.

Cingolani (2013) esquematiza o conceito das capacidades estatais a partir de uma perspectiva estadocêntrica, na qual a centralidade do Estado visa exercer as funções técnicas de forma autônoma e profissionalizada, e uma perspectiva relacional, com a criação de elos entre o Estado e a sociedade, configurada como um agente ativo na conformação das decisões estatais. Esta concepção leva em consideração a autonomia inserida, que é a capacidade de inserção, por meio de uma rede concreta de laços externos, que amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas (Evans, 1993).

Cingolani (2013) destaca que as capacidades estatais incorporaram sete dimensões relativas ao poder estatal, sendo elas: coercitiva; fiscal; administrativa; transformadora; territorial; jurídica; e política. Gomide, Pereira e Machado (2017) ressaltam que, devido ao caráter polissêmico do conceito de capacidades estatais, suas dimensões devem ser ajustadas ao caso particular de interesse da pesquisa.

Em busca da delimitação do conceito, Grindle (1996) comprehende capacidades estatais como o estoque de recursos e habilidades necessários para atingir objetivos em uma determinada política pública, e destaca quatro dimensões de análise: administrativa, com o foco na eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais; institucional, ao definir as normas que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; técnica, em relação às habilidades para formular e administrar políticas; política, que considera a existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais.

O nexo entre atributos organizacionais burocráticos e político-relacionais com atores políticos, coordenação governamental e a sociedade compõe o conceito das capacidades estatais, principalmente com a emergência da atuação do Estado de bem-estar social, na produção e na distribuição de bens e serviços coletivos (Pires; Gomide, 2014; 2016). Desta forma, duas dimensões, técnico-administrativa e político-relacional, condicionam as possibilidades do exercício do “poder infraestrutural” para o Estado implementar suas ações junto à sociedade. Por isso, é importante identificar os aspectos essenciais da eficácia burocrática, responsáveis

por gerar coesão administrativa, bem como as formas como o Estado atua junto à sociedade (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Para uma análise empírica e operacionalização das dimensões, é preciso avançar ao terceiro e último nível.

2.3 Nível indicativo: definição de indicadores

De acordo com Goertz (2006), essa é a etapa da materialização em que os dados podem ser mensurados. Assim, as variáveis são mobilizadas para a análise do fenômeno em questão, através da empiria (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A relação entre dados concretos identificados e a estrutura teórica precisa estar próxima da realidade do objeto identificado, neste caso, o ente municipal. Capacidades estatais em governos locais são recursos que visam gerar melhores níveis de bem-estar para os seus habitantes, especialmente em um cenário de descentralização federativa, como o Brasil (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Aos municípios, em função do aumento de atribuições e responsabilidades e de maior autonomia política, administrativa e financeira, incumbiu-se a implementação e a provisão de políticas públicas relacionadas ao bem-estar da população. Logo, é fundamental o desenvolvimento das suas capacidades (Grin; Abrucio, 2018).

Para operacionalização do conceito de capacidades estatais locais, Grin, Demarco e Abrucio (2021) destacam as variáveis que compõem as dimensões técnico-administrativa e político-relacional (Pires; Gomide, 2014, 2016). A primeira é composta pelos indicadores: recursos humanos, financeiros e tecnológicos; estratégias de monitoramento e avaliação; e instrumentos de coordenação. A segunda inclui mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

No plano local, há uma relação direta entre o nível de competências técnicas e políticas com as possibilidades de definição de uma agenda de governo mais autônoma (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Para Segatto et al (2021), estudos têm indicado avanços em relação às capacidades estatais dos municípios, em ambas as dimensões, no cenário federativo brasileiro, com realidades díspares, que escancaram fragilidades e heterogeneidades locais. Essa diversidade pode estar relacionada às induções federais, ao legado das respectivas políticas setoriais, à centralidade destas na agenda pública, ao perfil dos gestores municipais e ao perfil socioeconômico dos municípios (Bichir; Junior; Pereira, 2020). É importante observar, também, que o desenvolvimento de capacidades não é neutro em relação ao poder: “capacidades para o quê” e ‘capacidades para quem” revelam diferenças no grau de poder, influências políticas e interesses em jogo (Repetto, 2004).

3. METODOLOGIA

O estudo é quantitativo, transversal e observacional (Bonita et al, 2003; Minayo; Deslandes, 2007; Freire; Pattussi, 2018), desenvolvido a partir de variáveis selecionadas de uma base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do ano de 2016, último em que houve um levantamento pormenorizado do setor esportivo – MUNIC Esporte. Foi realizada, também, uma busca no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), vinculado ao Tesouro Nacional. O objeto deste estudo refere-se às capacidades estatais dos municípios mineiros e paranaenses. A escolha desses municípios deveu-se a características dos estados de Minas Gerais e do Paraná. A articulação do projeto com duas universidades localizadas em diferentes estados favoreceu o mapeamento de um panorama amplo da situação dos municípios em duas regiões ainda pouco exploradas nos estudos da área.

O Estado de Minas Gerais, um dos lócus da pesquisa, se destaca pelo seu grande número de municípios e pela heterogeneidade regional, o que suscita diversas questões envolvendo a existência de diferenças significativas nas estruturas socioeconômicas existentes em seu território (Costa, et al., 2012).

Minas Gerais tem população estimada de 19.597.330 habitantes (IBGE, 2010), distribuída em 853 municípios. Desses, 491, (57,6%) possuem menos de 10.000 habitantes. No outro extremo, 26 municípios (3,0%) possuem mais de 100.000 habitantes, e abrigam 8.400.028 habitantes, representando 42,3% da população. Em Minas Gerais, com a vasta gama de municípios existentes, podem ser observadas diferenças regionais significativas. O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, em sua maioria, concentra-se em apenas quatro regiões, a saber: a) Região Metropolitana de Belo Horizonte (45%); b) Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (15%); c) Sul/Sudoeste de Minas (11,7%); d) Zona da Mata (7,2%) (IBGE, 2010).

É possível afirmar que Minas Gerais é um dos estados que mais apresentam disparidades regionais, visto que coexistem regiões dinâmicas e modernas com regiões atrasadas e estagnadas (Galvarro; Braga; Fontes, 2008). Diante desta heterogeneidade local, e da fragilidade de uma coordenação nacional para minimizar as inequidades regionais, torna-se relevante analisar as capacidades estatais desses municípios para a implementação da política de esporte e lazer.

O Paraná constitui a quinta maior economia estadual do País, respondendo por cerca de 5% da população nacional, cerca de 11 milhões e 300 mil habitantes (IBGE, 2010). O IDH (2010) foi de 0,749, o que representa um desenvolvimento médio (Ipardes, 2021). É um estado marcado por grande diversidade regional. Do total de 399, temos municípios grandes e altamente desenvolvidos por um lado, e municípios pequenos e pobres, por outro. Segundo Giovanetti e Raiher (2015), apesar do destaque do estado do Paraná a nível nacional, com elevada participação no PIB nacional e produtividade na agricultura, a incidência de pobreza merece atenção, atingindo em 2010 cerca de 14% da população em condição de pobreza e 5% na condição de extrema pobreza.

Para a coleta de dados que dimensionem a operacionalização do conceito de capacidades estatais, foram selecionadas 16 variáveis, 15 do MUNIC Esporte e uma do SICONFI – despesa liquidada na Função Orçamentária Desporto e Lazer (FO27) do orçamento público.

O Quadro I apresenta a relação das variáveis selecionadas e vinculadas às dimensões: técnico-administrativa e político-relacional, conforme proposto por Pires e Gomide (2016). Ressalte-se que, no MUNIC e no SICONFI, foram priorizadas as variáveis que possuem relação com a abordagem conceitual proposta.

Quadro I – Variáveis para mensuração das capacidades estatais municipais – políticas públicas de esporte

Dimensão técnico-administrativa	Dimensão político-relacional
Órgão gestor	Conselho Municipal
Escolaridade do gestor	Conselho Municipal – nº de Membros
Recursos Humanos – nº de Funcionários	Conselho Municipal – nº de Reuniões
Esporte na Lei Orgânica Municipal	Legislação relacionada a convênios e parcerias
Sistema Municipal de Esporte	Convênios firmados
Instrumento regulamentador das políticas públicas	Parcerias firmadas
Ações, projetos e programas implementados	
Instalação esportiva	
Instalações esportivas – nº	
Despesa liquidada	

Fonte: (IBGE, 2016; Tesouro Nacional, 2023). Elaborado pelos autores.

Foram analisados 810 municípios de Minas Gerais dos 853, e 388 dos 399 municípios do Paraná. Devido à ausência de informações de alguns municípios na base de dados da MUNIC, 43 municípios mineiros e 11 paranaenses deixaram de ser analisados.

Ao longo da pesquisa, foi observado o porte populacional dos municípios, no ano de 2016, configurando-se, assim, mais uma variável considerada na análise, a décima sétima variável.

Os resultados que se referem às 16 variáveis citadas no Quadro 1 são analisados de acordo com a estatística descritiva. Na análise descritiva, os dados são apresentados de duas maneiras principais, dependendo do tipo de informação que está sendo analisada. Primeiro, têm-se as variáveis categóricas, que agrupam as informações em categorias ou grupos. Para essas variáveis, mostramos a frequência absoluta, que é o número de vezes que cada categoria aparece, e a frequência relativa, que é a porcentagem de pessoas em cada categoria. Já as variáveis contínuas são aquelas que podem ser medidas em uma escala numérica. Para essas variáveis, foram consideradas a média, o desvio padrão, que mostra o quanto os valores variam em relação à média, mínimo, máximo e à mediana. A mediana, como a média, é uma medida de tendência central, que mostra que metade dos valores de um conjunto de dados está abaixo dela e a outra

metade está acima dela (Triola, 2005). A análise dos resultados é feita por recorrência à literatura que confere suporte teórico a este estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 apresenta as variáveis que compõem as duas dimensões consideradas no estudo (dimensões técnico-administrativas e político- relacionais dos municípios de Minas Gerais e do Paraná) e que se apresentam na forma de variáveis categóricas. Destacam-se semelhanças e diferenças entre os estados.

Tabela 1 – Descritiva das variáveis categóricas - município

Variáveis Categóricas	UF				TOTAL			
	MG		PR					
	n	%	n	%				
Dimensão técnico-administrativa								
Órgão Gestor								
Não possui estrutura	21	2,5	2	0,5	23	1,8		
Secretaria municipal em conjunto com outra	549	64,4	258	64,7	807	64,5		
Secretaria municipal exclusiva	83	9,7	75	18,8	158	12,6		
Setor subordinado a outra secretaria	147	17,2	43	10,8	190	15,2		
Setor subordinado diretamente à chefia	51	6,0	16	4,0	67	5,4		
Órgão da administração indireta	2	0,2	5	1,3	7	0,6		
Escolaridade do Gestor								
Ensino fundamental completo	29	3,5	5	1,3	34	2,8		
Ensino fundamental incompleto	25	3,0	8	2,0	33	2,7		
Ensino médio completo	187	22,5	73	18,4	260	21,2		
Ensino médio incompleto	38	4,6	13	3,3	51	4,1		
Ensino superior completo	297	35,7	123	31,0	420	34,2		
Ensino superior incompleto	57	6,9	32	8,1	89	7,2		
Mestrado ou Doutorado	20	2,4	11	2,8	31	2,5		
Especialização	153	18,4	132	33,2	285	23,2		
Sem gestor	26	3,1	0	0,0	26	2,1		
Recursos Humanos - nº de Funcionários								
Até 2	326	39,2	92	23,2	418	34		
3 a 5	256	30,8	115	29,0	371	30,2		
5 ou mais	249	30,0	190	47,9	439	35,7		
Esporte na Lei Orgânica Municipal								
Não	203	23,8	108	27,1	311	24,8		
Sim	650	76,2	291	72,9	941	75,2		
Sistema Municipal de Esporte								
Não	734	86,0	371	93,0	1.105	88,3		
Sim	119	14,0	28	7,0	147	11,7		
Instrumento regulamentador das políticas públicas								

Variáveis Categóricas	UF				TOTAL	
	MG		PR			
	n	%	n	%	n	%
Não	804	94,9	382	95,7	1.186	95,2
Sim	43	5,1	17	4,3	60	4,8
Ações, projetos e programas implementados						
Não	332	38,9	156	39,1	488	39,0
Sim	521	61,1	243	60,9	764	61,0
Instalação esportiva						
Não	10	1,2	3	0,8	13	1,0
Sim	843	98,8	396	99,2	1.239	99,0
Instalações esportivas - nº						
0 a 4	290	34,0	165	41,4	455	36,3
5 a 6	298	34,9	143	35,8	441	35,2
7 ou mais	265	31,1	91	22,8	356	28,4
Despesa liquidada						
1º Tercil (R\$380,00-R\$105.628,70)	333	39,8	76	19,5	409	33,4
2º Tercil (R\$105.857,50-R\$294.447,60)	281	33,6	128	32,8	409	33,4
3º Tercil (R\$295.789,40-R\$29.629.256,00)	222	26,6	186	47,7	408	33,3
Dimensão político-relacional						
Conselho Municipal						
Não	286	33,5	360	90,2	646	51,6
Sim	567	66,5	39	9,8	606	48,4
Conselho Municipal - nº de Membros						
Nenhum	306	35,9	361	90,5	667	53,3
2 a 8	304	35,6	17	4,3	321	25,6
9 ou mais	243	28,5	21	5,3	264	21,1
Conselho Municipal - nº de Reuniões						
0 a 4	323	37,9	26	6,5	349	27,9
5 a 7	125	14,7	9	2,3	134	10,7
8 ou mais	117	13,7	4	1,0	121	9,7
Não se aplica	288	33,8	360	90,2	648	27,9
Legislação relacionada a convênios e parcerias						
Não	814	95,4	378	94,7	1.192	95,2
Sim	39	4,6	21	5,3	60	4,8
Convênios firmados						
Não	487	57,1	234	58,6	721	57,6
Sim	366	42,9	165	41,4	531	42,4
Parcerias firmadas						
Não	526	61,7	232	58,1	758	60,5
Sim	327	38,3	167	41,9	494	39,5
População						
1 - Até 5000	223	26,1	94	23,6	317	25,3
2 - 5001 até 10000	251	29,4	106	26,6	357	28,5

Variáveis Categóricas	UF				TOTAL	
	MG		PR			
	n	%	n	%	n	%
3 - 10001 até 20000	192	22,5	106	26,6	298	23,8
4 - 20001 até 50000	117	13,7	58	14,5	175	14,0
5 - 50001 até 100000	38	4,5	15	3,8	53	4,2
6 - 100001 até 500000	28	3,3	18	4,5	46	3,7
7 - Maior que 500000	4	0,5	2	0,5	6	0,5

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da Munic e Siconfi (2016)

O primeiro achado é o porte populacional, que aponta, de forma aproximada, que 78% e 76% dos municípios dos estados de Minas Gerais e Paraná, respectivamente, são de pequeno porte, com até 20 mil habitantes. Sabe-se que os municípios de pequeno porte apresentam restrições financeiras e fiscais, administrativas e de gestão que impactam diretamente na capacidade de implementação de políticas públicas, sobretudo quando não há clara definição de atribuições entre os entes federados e de suas relações intergovernamentais (Lotta; Vaz, 2015).

Na dimensão técnico-administrativa, grande parte dos municípios mineiros e paranaenses dispõe de estrutura organizacional para a área de esporte e lazer, um indicativo de institucionalização da política municipal de esporte nesses estados. A maioria dos municípios possui uma secretaria municipal compartilhada com outra secretaria, 64,4% no estado de Minas Gerais e 64,7% no estado do Paraná. Os resultados mostram que um percentual de 9,7% dos municípios mineiros e 18,8% dos municípios paranaenses dispõe de uma secretaria municipal exclusiva. Isso é compatível com o fato de que apenas um percentual pequeno de 2,5% dos municípios de Minas Gerais e 0,5% dos municípios do Paraná não possui qualquer estrutura de gestão de política de esporte. Esse resultado demonstra-se relevante, especialmente quando se considera a característica de pequeno porte da maioria dos municípios de ambos os estados.

A vantagem de dispor de uma estrutura administrativa exclusiva está associada à dotação orçamentária construída diretamente pela pauta da secretaria (Santos, 2019). Ao compartilhar a pasta com outros setores, situação condizente à maioria das secretarias dos municípios analisados, haverá disputas orçamentárias por recursos sempre escassos. No entanto, a ausência de secretaria não significa que essa agenda não possa ser contemplada (Santos, 2019). Estudo realizado por Khalifa (2021), ao comparar diferentes desenhos da pasta do esporte no estado de Minas Gerais, afirma que, quando a área dispôs de uma secretaria exclusiva facilitou o planejamento das ações específicas para o esporte e para o lazer, mas ao mesmo tempo, tornou-se um órgão com menor poder decisório, ao ter o orçamento e sua burocracia reduzidos, enfraquecendo-o politicamente frente às demais secretarias do estado de Minas Gerais.

Observa-se que uma parte considerável dos gestores possui escolaridade a partir do ensino superior completo, 56,5% no estado de Minas Gerais e 67% no estado do Paraná.

Paralelo a isso, a execução da política se dá com uma burocracia bem enxuta, visto que o quadro administrativo da área opera com até cinco funcionários em 70% dos municípios mineiros e em 52,2% dos municípios paranaenses. Segatto, Abrucio e Euclides (2021) apontam para a importância de um corpo técnico-administrativo, com habilidade para as ações administrativas que pode exercer com autonomia, capacidade e recursos disponíveis, o que é primordial para a análise das capacidades estatais. Independentemente da quantidade de indivíduos em um setor, segundo Marenco (2017), a influência de um corpo técnico qualificado tem forte relação com a capacidade, a implementação e o desempenho das políticas públicas.

No que diz respeito à regulamentação da política de esporte, destaca-se que mais de 70% das Leis Orgânicas Municipais dos municípios considerados contemplaram o setor de esporte (em 76,2% e 76,9% de municípios mineiros e paranaenses, respectivamente). Aparentemente, isto não se traduz em uma robustez normativa que regulamente as políticas públicas locais. Poucas são as cidades investigadas que possuem um sistema ou um instrumento jurídico que garanta a implementação de programas e ações no setor esportivo. A forma como as leis orgânicas abordam a pauta esportiva varia, desde a indicação de algum tipo de obrigação concreta até disposições mais vagas. No caso deste estudo, observa-se que um percentual de 86,0% dos municípios de Minas Gerais e 93,0% dos municípios do Paraná não possui um sistema municipal de esporte. De forma semelhante, um percentual de 94,9% dos municípios mineiros e 95,7% dos municípios paranaenses não dispõe de um instrumento regulamentador da política pública de esporte. Esse cenário expõe o problema que está para além da autonomia dos municípios, pois demonstra uma fragilidade da política esportiva nacional, seja de coordenação federativa, ou até mesmo de indução (Machado; Palocci, ANO). Santos (2021) destaca que a ausência de coordenação nacional da política facilita a opção feita por algumas prefeituras em não assumir a pauta esportiva como uma de suas responsabilidades. Por outro lado, a investigação feita por Castro, Camargo e Mezzadri (2023), de 2002 a 2018, mostra que a maioria dos municípios brasileiros realizou investimentos em políticas públicas de esporte. Nos 17 anos de análise, apenas 11 cidades não enquadram recursos na F027. Segundo os autores, apesar da alta adesão, destaca-se a variação do financiamento, representada principalmente pelo volume orçamentário.

No caso deste estudo, com relação ao financiamento da política de esporte, ao se comparar a despesa liquidada na função desporto e lazer entre Minas Gerais e Paraná, a Tabela 2 mostra que a faixa de gasto predominante no estado mineiro está localizada no primeiro tercil (R\$ 380,00 a R\$ 105.678,70), 39,8% dos municípios, enquanto no estado paranaense a predominância está no terceiro tercil (R\$ 295.789,40 a R\$ 29.629.256,00), 47,7% dos municípios. Castro, Camargo e Mezzadri (2023) mostraram que, em média, as prefeituras brasileiras aportaram 1,04% do seu orçamento na Função Desporto (F027) de 2002 a 2018, sendo que 37,11% dos municípios brasileiros apresentaram percentual maior ou igual a um por cento (percentagem esta reivindicada pelos membros participantes das Conferências Nacionais do Esporte de 2004, 2006 e 2010).

Quanto à implementação de ações na área, os resultados demonstram que um percentual de 61,1% de municípios de Minas Gerais e 60,9% de municípios paranaenses desenvolveu ações, projetos e programas de esporte. Um percentual elevado de 98,8% e de 99,2% dos municípios dispõe de instalação esportiva nos municípios dos dois estados (Minas Gerais e Paraná, respectivamente), mas apenas um percentual de 31,1% dos municípios mineiros e 22,8% dos municípios paranaenses dispõe de sete ou mais instalações esportivas.

Segundo Unghery e Isayama (2021), estudo sobre os equipamentos públicos de esporte e lazer nos municípios que implementaram o PELC demonstra que há uma prevalência de equipamentos como quadras poliesportivas, campos de futebol, ginásios e academias a céu aberto, devido ao baixo custo e à baixa complexidade de implantação.

No caso deste estudo, o dado disponível sobre o quantitativo de equipamentos não traduz a qualidade da oferta nem o acesso aos espaços públicos de esporte e lazer nos municípios analisados. A presença de ações, projetos e programas em mais de 60% dos municípios analisados demonstra certo dinamismo local do setor, mesmo diante de todas as fragilidades da política. Uma pesquisa mais aprofundada pode investigar as necessidades e capacidade de atendimento desses equipamentos e a adequação das ações desenvolvidas.

Com relação à dimensão político/relacional, a pesquisa teve como foco a existência de conselhos municipais de esporte e lazer e de convênios/partnerias para o desenvolvimento de ações. Sabe-se que os conselhos são um dos principais espaços institucionalizados para o exercício da participação e do controle social sobre a implementação das políticas públicas em todas as esferas governamentais (Brasil, 2009). No caso das políticas consolidadas como a saúde, a assistência social, a educação, estes mecanismos de participação são institucionalizados no desenho da política, como exigência para o repasse de verba do setor aos governos subnacionais. A política nacional de esporte e lazer incentiva a participação social na área, mas não dispõe de regulamentações que induzam a criação de conselhos municipais, o que fica a cargo de iniciativas próprias das esferas subnacionais. Conforme evidenciado na Tabela 1, a presença de conselhos municipais de esporte e lazer chama atenção pela diferença entre os estados, uma vez que 66,5% dos municípios de MG dispõe de conselhos, em contraste com apenas 9,8% dos municípios do PR. Essa discrepância pode ser explicada pela indução da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais (LIE), que prevê o estímulo à realização de projetos esportivos no estado por meio de incentivos fiscais (ocorre uma dedução, pelas empresas que apoiam projetos esportivos, de saldos devedores do ICMS). Esse mecanismo de fomento ao esporte tem como critério de repasse de verba para os municípios a implantação de conselhos municipais na área. Diniz e Silva (2016) argumentam que esse mecanismo, presente no estado de Minas Gerais desde 2010, auxilia na manutenção de programas esportivos nos municípios, o que possibilitou a alguns de pequeno porte promover a democratização do acesso ao esporte.

Estudo realizado sobre os mecanismos de participação social nos municípios paranaenses relata que não há iniciativas dos governos locais para a indução de participação popular nas políticas de esporte e lazer. Segundo Starepravo (2007), em alguns casos, os mecanismos de participação foram interpretados como ferramentas políticas que atuam contra o governo. Portanto, é preciso rever a relação entre os políticos e gestores públicos e a população no âmbito da política de esporte e lazer, pois com o amadurecimento da democracia, as formas de participação direta ganham uma grande importância no sentido de buscar legitimidade e soluções originais às demandas sociais (Starepravo, 2007). Os dados atuais sobre os conselhos municipais no Paraná demonstram que não houve alteração deste cenário no que tange à presença de mecanismos de controle social na área do esporte e lazer.

Observa-se que o número de membros nos conselhos dos municípios mineiros distribui-se entre as opções: nenhum (35,9%), de dois a oito (35,6%) e acima de nove membros (28,5%), ao passo que prevalece largamente a opção “nenhum” para os municípios paranaenses (90,5% dos municípios). Nessa perspectiva, com relação à variável número de reuniões do conselho, aponta-se a opção “não se aplica” a 90,2% dos municípios paranaenses (em contraponto a 33,8% dos municípios mineiros).

Em relação às parcerias do setor, os dados evidenciam um vácuo regulatório, uma vez que apenas um percentual de 4,6% dos municípios mineiros e 5,3% dos municípios paranaenses dispõe de legislação que ampare essas ações.

Entretanto, considerando arranjos efetivos de gestão da área de esporte e lazer, a partir de parcerias firmadas, os resultados mostram um percentual de 42,9% e 38,3% de municípios com convênios e parcerias firmados (respectivamente) no estado de Minas Gerais, bem como um percentual de 41,4% e 41,9% de municípios com convênios e parcerias firmados (respectivamente) no estado do Paraná. Não obstante a fragilidade da política, esses dados evidenciam um percentual não desprezível de municípios que estabelecem convênios e parcerias para a condução de ações de esporte e lazer.

Lotta (2019) ressalta que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo e envolve múltiplos atores, que podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, formais ou informais. Isso leva a uma questão bastante delicada quando se pensa em processos decisórios de políticas públicas: o envolvimento de atores não estatais. No caso da política de esporte e lazer, há, historicamente, forte presença de agências não governamentais na implementação da política, devido à fragilidade burocrática e orçamentária do setor nos três níveis de governo.

Essa conjuntura política demanda estudos mais aprofundados sobre quem são esses parceiros e quais relações estabelecem com o poder público, tendo em vista que as parcerias público-privadas se tornam uma dimensão central na análise das capacidades estatais municipais para a implementação da política de esporte e lazer.

A Tabela 2 apresenta as variáveis que compõem as duas dimensões consideradas no estudo (dimensões técnico-administrativas e político- relacionais dos municípios de Minas Gerais e do Paraná) e que se apresentam na forma de variáveis contínuas. Esses resultados aprofundam os dados analisados na forma de variáveis categóricas.

Tabela 2 – Descritiva das variáveis contínua

MINAS GERAIS	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Funcionários nº	831	8,26	30,03	0	3	615
Funcionários <i>per capita</i>	831	0,00052	0,00079	0,00000	0,00036	0,01571
Estatutários	831	2,84	8,20	0	1	139
CLT	831	0,68	4,64	0	0	92
Comissionados	831	1,69	3,47	0	1	60
Estagiários	831	0,87	10,17	0	0	256
Sem vínculo	831	2,18	12,54	0	0	237
Membros do Conselho	853	5,75	5,26	0	6	26
Reuniões do Conselho	565	4,84	3,94	0	4	24
Instalações	853	7,20	12,98	0	5	283
Despesa liquidada/anual	836	R\$ 399.303,96	R\$ 1.302.226,19	R\$ 380,00	R\$ 147.467,64	R\$ 26.448.273,60
Despesa liquidada <i>per capita</i>	836	R\$ 24,38	R\$ 36,26	R\$ 0,10	R\$ 14,67	R\$ 569,50

PARANÁ	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Funcionários nº	397	10,87	25,86	0	5	374
Funcionários <i>per capita</i>	397	0,00063	0,00046	0,00000	0,00052	0,00284
Estatutários	397	5,21	18,05	0	2	298
CLT	397	0,32	1,45	0	0	18
Comissionados	397	2,43	4,17	0	1	57
Estagiários	397	1,91	6,10	0	0	74
Sem vínculo	397	1,00	3,68	0	0	38
Membros do Conselho	385	0,96	3,32	0	0	27
Reuniões do Conselho	39	3,69	3,84	0	3	18
Instalações	396	6,85	14,51	0	4	192
Despesa liquidada	390	R\$ 694.053,38	R\$ 2.006.274,90	R\$ 2.971,24	R\$ 280.343,01	R\$ 29.629.255,06
Despesa liquidada <i>per capita</i>	390	R\$ 35,51	R\$ 33,99	R\$ 0,33	R\$ 27,17	R\$ 285,13

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da Munic e Siconfi (2016)

Observando-se o número de funcionários da área nos dois estados, pode-se notar que a média de estatutários em Minas Gerais é 2,84, enquanto no Paraná essa média é 5,21.

Quanto à mediana, no caso dos municípios mineiros, a Tabela 2 apresenta uma mediana de 3 e uma mediana de 1 para número de funcionários totais e funcionários estatutários, respectivamente. Com relação aos municípios paranaenses, as medianas são 5 e 2 para número de funcionários e funcionários estatutários, respectivamente.

Como já foi apontado, a literatura considera que as características das burocracias que operacionalizam as políticas públicas são importantes para a análise das dimensões das capacidades estatais (Segatto; Abrucio; Euclides (2021). Quanto a esses dados sobre a burocracia responsável pela política de esporte nos municípios investigados, percebe-se que os estados dispõem de um corpo burocrático enxuto para a implementação desta política.

Quanto à despesa anual liquidada, observa-se uma mediana de R\$ 147.467,64 e de R\$ 280.343,01 nos municípios mineiros e paranaenses, respectivamente. Isto representa uma despesa liquidada per capita de R\$ 14,67 no estado de Minas Gerais e de R\$ 27,17 no estado do Paraná. A literatura da área tem demonstrado que a maioria dos municípios brasileiros têm investido de forma ativa no financiamento de ações para esporte e lazer em suas localidades (Barboza et al, 2023). Todavia, o percentual de financiamento da pasta tem variado expressivamente entre os municípios. No estudo de Barboza et al. (2023) que analisou o orçamento do esporte dos municípios brasileiros entre o período de 2002 a 2018, demonstra uma variação anual de investimento municipal na área entre R\$ 3,67 e R\$ 714 milhões, e um percentual de investimento entre 0,000019% e 57,3% do montante dos orçamentos municipais. Quanto ao investimento per capita anual, o valor médio identificado foi de R\$ 21,46, tendo variado entre R\$ 0,00003 e R\$ 4.716,47. Comparando com os dados deste artigo, os municípios mineiros aproximam-se da média nacional de investimento per capita e os paranaenses apresentam um valor maior investido na área.

A Tabela 3 apresenta as máximas das variáveis contínuas que tratam das duas dimensões que operacionalizam as capacidades estatais dos municípios nos dois estados.

Tabela 3 – Descritiva dos valores máximos das variáveis contínuas por municípios dos estados de Minas Gerais e Paraná

MINAS GERAIS	Máximo	Município	População
Funcionários nº	615	Belo Horizonte	2502557
Funcionários per capita	0,01571	Setubinha	11837
Estatutários	139	Uberlândia	662362
CLT	92	Poços de Caldas	163677
Comissionados	60	Uberlândia	662362
Estagiários	256	Belo Horizonte	2502557
Sem vínculo	237	Belo Horizonte	2502558
Membros do Conselho	26	Rosário de Limeira	4525
Reuniões do Conselho	24	Malacacheta	19191
Instalações	283	Belo Horizonte	2502558
Despesa liquidada	R\$ 26.448.273,60	Belo Horizonte	2502558
Despesa liquidada per capita	R\$ 569,50	São Gonçalo do Rio Abaixo	10588
PARANÁ	Máximo	Município	População
Funcionários nº	374	Curitiba	1879355
Funcionários per capita	0,00284	Jardim Olinda	1409
Estatutários	298	Curitiba	1879355
CLT	18	Ponta Grossa	337865
Comissionados	57	São José dos Pinhais	297895
Estagiários	74	São José dos Pinhais	297895
Sem vínculo	38	Campo Mourão	92930
Membros do Conselho	27	Umuarama	108218
Reuniões do Conselho	18	Londrina	548249
Instalações	192	Curitiba	1879355
Despesa liquidada	R\$ 29.629.255,06	Curitiba	1879355
Despesa liquidada per capita	R\$ 285,13	Ivatuba	3201

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados da Munic e Siconfi (2016)

Destacam-se pontos interessantes, por exemplo, a variação dos recursos humanos entre as cidades de maior porte populacional. A cidade de Belo Horizonte tem o maior número de funcionários, 615, assim como de estagiários e profissionais sem vínculo, respectivamente 256 e 237 indivíduos. A política de esporte e lazer na capital do estado mineiro praticamente dispõe de cerca de 80% do quadro administrativo composto por estagiários e profissionais sem vínculos formais, o que demonstra uma fragilidade da capacidade burocrática da área. O maior número de servidores estatutários, em Minas Gerais, pertence ao município de Uberlândia, o segundo em porte populacional do estado, que conta com 139 pessoas, correspondendo a 39% do total de funcionários da pasta. Já no estado do Paraná, Curitiba, além de ter o maior número de funcionários, 374, também registra a quantidade máxima de estatutários, 298, representando

aproximadamente 80% do quadro total de trabalhadores vinculados ao órgão. Um cenário como esse, de acordo com Grin (2012) e Cingolani (2013), fortalece a institucionalização das políticas públicas, a autonomia burocrática em relação às tomadas de decisões e a racionalidade administrativa baseada na estabilidade.

Quanto à quantidade de membros do Conselho, em ambos os estados, o número máximo não se encontra em suas respectivas capitais, tampouco em outra cidade de grande porte. Em Minas Gerais, o município de Rosário da Limeira, considerado de pequeno porte, por possuir apenas 4.525 habitantes, tem 26 membros em seu Conselho Municipal de Esportes. No Paraná, na cidade de Umuarama, com uma população de 108.218 pessoas, o Conselho conta com 27 membros.

Gurgel e Justen (2013) destacam a ideia de presença do cidadão nos conselhos e em outros fóruns de políticas públicas, o que empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público, que assume um caráter mais participativo e de controle social. Em ambas as cidades com o maior número de conselheiros, o ano de 2016 não registrou uma única reunião, demonstrando pouca efetividade de participação da sociedade no ciclo das políticas públicas de esporte no período investigado. Os Conselhos mais ativos foram verificados no município mineiro de Malacacheta (Minas Gerais) com 24 reuniões e cinco membros, e Londrina (Paraná), com 18 encontros e sete membros.

Em relação à variável despesa liquidada, os maiores valores correspondem às cidades mais populosas de cada estado: Belo Horizonte com 26,4 milhões de reais; e Curitiba com 29,6 milhões de reais. Este indicador do gasto público possui relação com a receita do município. Para Cingolani (2013), a análise fiscal é parte do processo para compreensão e mensuração das capacidades estatais.

5. IMPLICAÇÕES DO ESTUDO

A qualidade da burocracia e os recursos investidos são variáveis estruturantes da capacidade estatal para provisão de uma política pública na área. Considerando o pequeno porte da maioria dos municípios, e o grau elevado de dependência de transferência de recursos da administração municipal em relação ao governo central claramente expresso na literatura, ressalta-se a necessidade de ações coordenadas e indutórias entre as esferas de governo no sentido de reduzir a fragilidade financeira e burocrática dos governos locais.

Os achados sobre as capacidades estatais municipais podem colaborar com a discussão geral no cenário esportivo, especialmente referente às necessidades de avanços na proposta do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. A baixa capacidade de investimento no setor impacta diretamente a qualidade da burocracia, haja vista o número reduzido de profissionais respondendo pela política de esporte e lazer.

Criar sinergias regionais para o fortalecimento do setor pode ampliar as capacidades municipais dos pequenos municípios no atendimento às demandas da área.

Considerando a existência de conselhos municipais de esporte e lazer como uma dimensão de capacidade estatal, os achados de Minas Gerais mostram que a indução do governo estadual, via lei de incentivo ao esporte, pode ser uma iniciativa replicada em outros estados para mobilizar esta representação.

Na busca por resultados, este estudo ultrapassa o interesse especificamente acadêmico, pois as análises empreendidas podem ser utilizadas pelos municípios investigados, bem como por outros municípios com interesse no tema. Espera-se que se possa contribuir para o aprimoramento das capacidades dos municípios mineiros e paranaenses na implementação de políticas de esporte e lazer.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretende contribuir para os estudos empíricos que abordem a administração local, preferencialmente, o avanço sobre a relação do esporte com o poder público.

A incipiente regulamentação deste setor, por meio de um sistema nacional de esporte e lazer, que não define de forma clara os mecanismos e as premissas de formulação e implementação, assim como os objetivos a serem alcançados pelos entes federados, amplia a responsabilidade das prefeituras municipais, produzindo um retrato heterogêneo desta política social. Foram identificadas discrepâncias em Curitiba com quase 80% de servidores estatutários trabalhando no órgão gestor do esporte, enquanto Belo Horizonte registrou um percentual de apenas 13%.

Outra disparidade foi o elevado número de cidades mineiras que dispõe de Conselhos Municipais de Esporte, em comparação às cidades paranaenses, a diferença passou de 50%. Este dado pode ser explicado pelo papel indutor do estado de Minas Gerais, que tem exigido a implementação de conselhos municipais, para o repasse dos recursos do ICMS esportivo. Estudos qualitativos, com o foco em municípios específicos, poderão elucidar contextos e arranjos que auxiliem na compreensão de outros destaques identificados neste trabalho, como por exemplo, o registro de cidades de pequeno porte que, aparentemente, segundo os parâmetros analisados, apresentam estruturas administrativas que respondem pelo setor.

As variáveis despesas liquidadas e o quadro burocrático demonstram ser os principais gargalos em relação à capacidade estatal dos municípios. Considerando novamente o porte populacional da maioria dos municípios (de até 20 mil habitantes), esse achado nos remete para a relevância de uma ação coordenada e intergovernamental, no sentido de fomentar a política por meio de transferência de recursos e diretrizes, tendo em vista que a maioria dos municípios dispõe de estrutura mínima para executar ações de esporte e lazer.

Para maior aprofundamento deste estudo, uma pesquisa qualitativa poderia agregar informações relevantes para a análise da capacidade desses municípios de operacionalizarem políticas de esporte. Da mesma forma, uma análise mais minuciosa poderá averiguar a efetividade do investimento no atendimento à população, para, assim, classificá-lo como suficiente ou não.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 24, p. 41- 67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005> Acesso em 11 mar. 2024.
- ABRUCIO, F. L. A.; COUTO, C. G. A Redefinição do Papel do Estado em Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996. Disponível em <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/couto_-_aredefinicaodopapeldoadonointerlocal.pdf> . Acesso em 02 fev. 2024.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009> . Acesso em: 02 fev. 2024.
- BARBOZA, Eiras de Castro, S., Rocha de Camargo, P.; Marinho Mezzadri, F. Municípios brasileiros e o orçamento público para o esporte (2002-2018). **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v.12, n.1, p.38–63, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/podium.v12i1.19118> . Acesso em 11 nov. 2023.
- BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>. Acesso em 15 fev. 2024.
- BONITA, R.; BEAGLEHOLE, R.; KJELLSTRÖN, T. **Epidemiologia básica**. 2. ed. São Paulo: Santos, 2003. 213 p. ISBN 8572881891.
- BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre o desporto e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm Acesso em 11 nov. 2023.
- CASTRO, S. B. E.; CAMARGO, P. R.; MEZZADRI, F. M. Municípios brasileiros e o orçamento público para o esporte (2002-2018). **PODIUM: Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 1, n. 12, jan./ abr., p. 38-63, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/podium.v12i1.19118>. Acesso em 10 fev. 2024.
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper, n. 31, p. 58, 2013.
- COSTA, C.C.M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A Disparidades Inter-Regionais e Características dos Municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 20, p. 52–52, 30 ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2012.20.52-88> Acesso em 11 nov. 2023.
- DINIZ, R. S.; SILVA, L. P. O ICMS Esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. **Revista Movimento**, v. 22, n. 4, outubro- dezembro, p. 1223-1236, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.64264> . Acesso em 01 mar. 2024.
- EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 28/29, p. 107-156, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.. Acesso em 12 mar. 2024.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation.** Princeton; Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B. ; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back.** In. **Cambridge University Press,** 1985.

FREIRE, M.C.M.; PATTUSSI M.P. Tipos de estudos. In: ESTRELA, C. **Metodologia científica. Ciência, ensino e pesquisa.** 3^a ed. Porto Alegre: Artes Médicas, p.109-127, 2018.

GALVARRO, M.P.S.Q; BRAGA, M.J; FONTES, R.M. **Federalismo Fiscal e as disparidades no Estado de Minas Gerais.** Trabalho publicado nos Anais da ENANPADE 2008. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_subsecao=391&cod_edicao_trabalho=8743 Acesso em 05 mai. 2024.

GIOVANETTI, A. E.; RAIHER, A. P. Uma Análise Multidimensional da Pobreza dos Municípios Paranaenses em 2010. **Revista de Estudos Sociais**, [S. l.], v. 17, n. 33, p. 228–248, 2015. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2181> . Acesso em: 2 out. 2024.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts.** A user's Guide. Princeton University Press: Princeton and Oxford, 2006.

GOMES, D. L M.; FERREIRA, P. A.; AMÂNCIO J. M. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51065>. Acesso em 11 mar. 2024.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**. Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311> Acesso em 11 mar. 2024.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en um contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, p. 93-126, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200004/html/> Acesso em 11 mar. 2024.

GRIN; E. J; DEMARCO, D. J; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN; E. J; DEMARCO, D. J; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 42 – 85, 2021.

GRINDLEE, M. S. **Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n.2, p. 357–378, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200004> Acesso em 11 mar. 2024.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em 11 mar. 2024.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2021. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/> Acesso em 11 mar. 2024.

KHALIFA, M. P. Atuação do Estado de Minas Gerais nas Políticas Públicas de Esporte e de Lazer no período de 2012 a 2018: os efeitos práticos frente à ausência de uma coordenação intergovernamental na área. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudo de Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG), p. 102. 2019.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63–81, 1 out. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005> Acesso em 11 mar. 2024.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171-194, jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409> Acesso em 11 mar. 2024.

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing Subnational Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. **American Behavioral Scientist**, v.61, n.8, p. 887-907, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002764217720964> Acesso em 11 mar. 2024.

MACHADO, J. A.; DE MOURA PALOTTI, P. L. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61, 2 jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015> Acesso em 11 mar. 2024.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239> Acesso em 11 mar. 2024.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas, Legislação em Municípios Brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017141> Acesso em 19 jan. 2024.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007

PALOTTI, P.; COSTA, B. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015> Acesso em: 11 mar. 2024.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. IPEA. 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 24. p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806> Acesso em: 20 jan. 2024.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina. RePEC: **Research Papers in Economics**, 1 jul. 2004.

SANTOS, E. S.; MENDES, A. D. Níveis de adesão ao gasto público na função de desporto e lazer por parte dos municípios brasileiros. **Revista Pensar a Prática**. Goiás, v. 23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v23.54542>. Acesso em 20 jan. 2024.

SANTOS, E. S. dos. A descentralização em curso das políticas públicas de esporte e de lazer no Estado do Piauí. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 22, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v22.52594> Acesso em 20 jan. 2024.

SANTOS, E. S. Políticas de esporte, lei orgânica, e financiamentos nos municípios catarinenses. **Revista Pensar a Prática**, v. 24, e61565, DOI: 10.5216/rpp.v24. 2021 Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v24.61565> Acesso em 20 jan. 2024.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938> Acesso em 20 de jan. 2024.

SKOCPOL, T. Bringing the state back. In: EVANS, P. B; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Strategies of Analisys in Current Research**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-43, 2002.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 51-103, 2016.

STAREPRAVO, F. A. Políticas públicas para o esporte e lazer: conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta. In: **Anais do XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte [e] II Congresso Internacional de Ciências do Esporte / Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte**. Recife: CBCE, 2007.

TESOURO NACIONAL. (2023). SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas Anuais**. Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf Acesso em 02 de mar. 2024.

TILLY, C. **The formation of national states in europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. [s.l: s.n.], 2010.

UNGHERI, B. O.; ISAYAMA, H. F. Esporte, Lazer e Descentralização. **LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 22, n. 3, p. 537–578, 27 set. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2019.15349> Acesso em 02 mar. 2024.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B (org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3172> Acesso em: 20 jan. 2024.

Luciana Assis Costa

<https://orcid.org/0000-0003-3664-4839>

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Associado da UFMG.

lucianaassis.ufmg@gmail.com

Marcus Peixoto de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0002-8632-2961>

Doutorando no Programa de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Estudos do Lazer pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

po.marcus@gmail.com

Fernando Augusto Starepravo

<https://orcid.org/0000-0002-1655-998X>

Doutor em Educação Física pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Associado C da Universidade Estadual de Maringá (UEM)

fernando.starepravo@hotmail.com

Layane Castiglioni Tasca

<https://orcid.org/0000-0002-2748-7512>

Doutor em Programa de Pós-Graduação Associado em Educação Física pela Universidade Estadual de Maringá, (UEM). Mestre em Educação Física pela UEM. Professor do Colégio Estadual de Paranavaí/PR.

layane.tasca@outlook.com

Daniete Fernandes Rocha

<https://orcid.org/0000-0002-5624-5459>

Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

daniet.rocha@gmail.com

AS (IN)CAPACIDADES FINANCEIRAS DO MINISTÉRIO DO TURISMO E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO

Rubens da Trindade¹
Márcia Miranda Soares¹
Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos¹

¹Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

O Ministério do Turismo (MTur) completou 20 anos em 2023. Esse artigo contribui com o debate sobre sua trajetória ao apresentar as capacidades financeiras do Ministério do Turismo e analisar seus efeitos sobre a eficácia das ações de turismo, tal como definidas nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004 a 2019. O trabalho tem por objetivo responder como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas do seu orçamento. O estudo utiliza modelos de regressão para correlacionar a variável dependente (eficácia na execução da meta da ação programática do MTur) com cinco características de financiamento da ação. Os resultados apontam para uma baixa eficácia média na execução das ações. As ações mais eficazes foram aquelas com maior percentual de execução direta pelo MTur, as que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo de sua execução, e as que tiveram menor participação de emendas parlamentares.

Palavras-chave: Ministério do Turismo; capacidades financeiras; implementação; eficácia das políticas de turismo.

LAS (IN)CAPACIDADES FINANCIERAS DEL MINISTERIO DE TURISMO Y SUS EFECTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE TURISMO

El Ministerio de Turismo (MTur) completó 20 años en 2023. Este artículo contribuye al debate sobre su trayectoria presentando las capacidades financieras del Ministerio de Turismo y analizando sus efectos sobre la eficacia de las acciones turísticas, tal como se define en los Planes Plurianuales (PPA) de 2004 a 2019. Este trabajo tiene por objetivo responder cómo el volumen y la forma de asignar los recursos financieros del MTur afectaron la eficacia de la implementación de las acciones programáticas de su presupuesto. El estudio utiliza modelos de regresión para correlacionar la variable dependiente (efectividad en la ejecución del objetivo de la acción programática del MTur) con cinco características de financiación de la acción. Los resultados apuntan a una baja eficacia promedio en la ejecución de las acciones. Fueron más efectivas las acciones con un mayor porcentaje de ejecución directa por parte del MTur, aquellas que tuvieron un aumento en las aportaciones de recursos presupuestarios a lo largo de su ejecución, y las acciones cuyos recursos tuvieron una menor participación de enmiendas parlamentarias.

Palabras clave: Ministerio de Turismo; capacidades financieras; implementación; eficacia de las políticas turísticas.

THE FINANCIAL (IN) CAPACITIES OF THE MINISTRY OF TOURISM AND THEIR EFFECTS ON THE IMPLEMENTATION OF TOURISM POLICIES

The Ministry of Tourism (MTur) completed 20 years in 2023. This article contributes to the debate about its trajectory by presenting the financial capabilities of the Ministry of Tourism and analyzing its effects on the effectiveness of tourism actions, as defined in the Planos Plurianuais (PPAs) from 2004 to 2019. This paper aims to answer how the volume and way of allocating MTur financial resources affected the effectiveness of the implementation of its budget's programmatic actions. The study uses regression models to correlate the dependent variable (effectiveness in executing the goal of the MTur programmatic action) with five financing characteristics of the action. The results point to a low effectiveness in the execution of the actions and that the actions with a higher percentage of direct execution by the MTur were more effective, which had an increase in the allocation of budgetary resources throughout their execution and whose resources had a lower participation in parliamentary amendments.

Keyword: Ministry of Tourism; financial capabilities; implementation; effectiveness of tourism policies.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério do Turismo (MTur) foi criado em 2003 e completou 20 anos ininterruptos de existência na estrutura do governo federal. São poucos os estudos dedicados a compreender essa trajetória, destacadamente sob a perspectiva das capacidades governamentais desenvolvidas pelo órgão gestor da política nacional de turismo. O presente artigo oferece uma contribuição à análise da trajetória do MTur, ao apresentar suas capacidades estatais financeiras e examinar seus efeitos sobre a eficácia das ações dos programas de turismo definidos nos Planos Plurianuais (PPAs), no período de 2004 a 2019.

As pesquisas envolvendo capacidades estatais e seus efeitos para as políticas públicas são relevantes e podem evidenciar o que as organizações são capazes de promover para o alcance dos resultados pretendidos com seus programas. No caso dos órgãos de um governo, essas capacidades constituem os parâmetros e as regras que informam a implementação de cada política pública de maneira específica, definindo sua trajetória, seu sucesso ou suas falhas (Skocpol; Finegold, 1982; North, 1990; Pierson, 1993; Pires; Gomide, 2014;). Apesar do aumento de estudos sobre os efeitos das capacidades estatais nas políticas públicas, estudos como o de Rodrigues (2016) e Ragsdale e Theis (1997), que analisam os efeitos da dimensão financeira nos resultados, têm avançado pouco, a despeito de sua importância para a implementação de políticas públicas. Mais escassos são os estudos que relacionam as capacidades financeiras com os resultados da política nacional de turismo. Rodrigues (2016) e Ragsdale e Theis (1997) analisam a importância da autonomia financeira para a consolidação de instituições públicas e o sucesso de suas ações.

O trabalho é uma contribuição aos estudos de capacidades estatais ao responder como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas. A eficácia das ações foi definida a partir da comparação entre o que foi estabelecido em lei orçamentária e o que foi alcançado para as metas físicas das ações dos programas definidos para o MTur no Plano Plurianual (PPA). O PPA é preceito constitucional que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para os gastos públicos (art. 165, parágrafo 1º da Constituição Federal), o que justifica a adoção de suas metas como proxy para os resultados da política nacional de turismo. A variável dependente, eficácia das ações de programas do Ministério do Turismo no PPA, foi calculada a partir da razão entre o valor inicial estabelecido e o valor alcançado por cada meta de 51 ações analisadas, no quadriênio de vigência do PPA.

Observou-se um número expressivo de ações com eficácia muito elevadas (valores acima de 200%) ou muito baixas (valores próximos a zero). Essas informações indicam problemas de planejamento, com subestimação ou superestimação das metas físicas de desempenho dos programas, algo que foi mais expressivo nos primeiros anos de funcionamento do Ministério do Turismo, sugerindo que houve um aprendizado institucional. Para contornar essa situação, foram analisadas somente as ações que apresentavam eficácia abaixo do quartil 75% e aquelas

que não possuíam valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, a análise cobriu 51 ações, de um total de 75 ações, com eficácia maiores que zero e abaixo de 194%.

Como variáveis independentes, foram adotadas cinco características do financiamento das ações:

- 1) a participação média da ação no total de gastos orçamentários autorizados ao MTur durante o PPA;
- 2) a média da variação dos recursos destinados à ação, ou seja, se houve incremento ou declínio nos valores para a ação entre os anos de vigência do PPA;
- 3) a média de contingenciamento ou aportes adicionais à ação durante a execução orçamentária anual, considerando o quadriênio do PPA.

Essas três variáveis apontam priorização da ação na alocação de recursos orçamentários do MTur, o que significa maior capacidade financeira para as ações alcançarem as metas propostas no PPA.

- 4) o percentual de participação das emendas parlamentares nos recursos destinados à ação.
- 5) o percentual de participação de recursos executados diretamente pelo governo federal na ação.

A técnica estatística utilizada buscou identificar as variáveis independentes que melhor se associavam à variável dependente por meio de testes de correlação, prosseguindo para a elaboração de modelos de regressão linear múltiplo, com uso do método dos mínimos quadrados ordinários para verificar o percentual da variância da variável dependente e verificar significâncias estatísticas.

Os resultados apontam que o MTur teve baixa eficácia média em suas ações e os modelos estatísticos de regressão mostram que os seguintes fatores afetaram positivamente a eficácia das ações: a) não sofrer cortes (contingenciamento) ou ter aportes (créditos adicionais) nos recursos orçamentários durante a execução anual; b) ter maior percentual de execução direta pelo MTur; e c) ter menor participação de emendas parlamentares. Não houve confirmação para duas hipóteses sobre aporte de recursos: a) que quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur, durante a vigência do PPA, maior seria a sua eficácia; e b) que maior variação positiva de recursos aportados para uma ação, considerado a diferença entre o primeiro ano e os três anos seguintes de sua execução do PPA, aumentaria sua eficácia.

O artigo está organizado em cinco seções. Na sequência dessa introdução, a segunda seção apresenta algumas teorias sobre capacidades estatais, destacando a dimensão financeira. A seção seguinte descreve as ações programáticas do MTur nos quatro PPAs analisados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019, apontando a evolução das ações e metas ao longo do período analisado e seus desdobramentos em despesas autorizadas nas 16 edições correspondentes da Lei Orçamentária Anual (LOA). A quarta seção apresenta a estratégia metodológica para correlação das variáveis e os resultados alcançados, que são discutidos nas considerações finais.

2. CAPACIDADES FINANCEIRAS, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das capacidades estatais apresenta ampla variedade de enfoques e abordagens. As definições de capacidades estatais dependem da filiação teórica dos autores e de suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. Cingolani (2013) aponta desde visões liberais, como a de Centeno (2002), que associa as capacidades estatais às habilidades do Estado de proteger os direitos de propriedade, garantir contratos e conquistar a credibilidade dos investidores privados, até perspectivas centradas na questão fiscal, como a de Tilly (1990), que vincula o conceito às habilidades do Estado de captar recursos para financiamento de bens públicos para a sociedade.

Gomide e Pires (2016) apontam dois níveis ou duas gerações de estudos das capacidades estatais. Na primeira geração, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, relacionada a um conjunto de medidas para a proteção da soberania nacional. Essa abordagem guiou estudos dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado, o que trouxe avanços na compreensão da formação e da construção dos aparatos governamentais, destacando a autonomia de uma estrutura territorial de poder no âmbito externo e interno.

Na segunda geração, superados os estágios iniciais de estruturação do Estado, ganha destaque na análise das capacidades estatais a provisão de bens e serviços públicos. Ter capacidade envolve atuar de forma efetiva na identificação de problemas, na formulação de soluções e na execução de ações que entreguem resultados almejados pela sociedade. Segundo Skocpol (1985), a capacidade estatal diz respeito à habilidade do Estado em implementar metas programadas, especialmente quando o contexto é de oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes. A ação estatal é vista como essencial para produzir políticas estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização de diversos setores e fornecendo a infraestrutura e recursos necessários para a produção de bens e serviços (Mann, 1984; Skocpol, 1985).

Gomide e Pires (2016) apontam que os grandes aparatos estatais, que se constituíram até meados do século 20 e apresentavam estruturas verticalizadas, se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação. Com isso, novos atores econômicos, políticos e sociais passaram a ser inseridos nas tomadas de decisão e implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a produção dessas políticas passa a exigir arranjos e estruturas mais complexas – reflexos das modificações das relações entre Estado, sociedade e mercado. Esses autores enfatizam que “as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas” (Gomide; Pires, 2016, p. 125).

Gomide, Pires e Machado (2018, p. 37), ao analisarem a atuação estatal na área de infraestrutura no Brasil, apontam a complexidade e riscos no processo de implementação das

políticas públicas que envolvem diversos atores. Situação que exige uma boa governança, mas que geralmente é desconsiderada no processo de planejamento da política:

Em geral, a sua governança envolve um número elevado e variado de atores e consegue despertar interesses distintos, com isso, os riscos e a complexidade do processo decisório e de implementação são, muitas vezes, mal representados e acentuados por um viés de otimismo na etapa de planejamento e orçamento.

Baseado na segunda geração de estudo, conforme Cingolani (2013), e Pires e Gomide (2014), é possível dividir as capacidades estatais em sete dimensões: a) a coercitivo/militar - capacidade de monopolizar o poder de coerção física; b) a fiscal - capacidade de obter recursos financeiros para sustentar a máquina estatal e suas políticas; c) a burocrática ou administrativa – ter burocracia especializada e capaz de implementar políticas públicas, conforme processos definidos para o alcance dos resultados (perspectiva weberiana); d) a transformadora ou industrializante - capacidade de intervenção do Estado no sistema produtivo; e) a cobertura relacional - capacidade de articulação/ interação com a sociedade; f) a legal - capacidade de produzir regras para orientar ou constranger o comportamento dos indivíduos; g) a política - capacidade de negociação e condução de processos decisórios das políticas públicas, com processamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

O presente artigo tem como foco a dimensão financeira da capacidade estatal de um órgão de governo. O termo capacidade financeira, ao invés de fiscal, como é mais comum nas classificações das dimensões, tem respaldo na literatura, que admite certa flexibilidade nas definições com o objetivo de dar mais acuidade às pesquisas. O conceito mais clássico de capacidade estatal relacionada à dimensão fiscal está centrado no entendimento da origem e desenvolvimento do Estado moderno, sendo a arrecadação de tributos para provimentos de bens públicos voltados para o desenvolvimento uma condição para afirmar o Estado como um ator fundamental na promoção do crescimento econômico (Tilly, 1990). Já para Cárdenas et al. (2015), a dimensão fiscal diz respeito à capacidade do Estado de arrecadar recursos, por meio de impostos, para prover políticas públicas. Tal definição possibilita a divisão da dimensão fiscal em duas frentes distintas, uma relacionada à receita e que destaca a arrecadação de tributos; outra relacionada ao gasto público, ao financiamento de bens e serviços públicos que promovem a redistribuição de recursos entre os diferentes grupos da sociedade. Essa divisão abre espaço para o conceito de capacidade financeira adotada nesse trabalho: capacidade do Estado de financiar o provimento de bens e serviços à sociedade por meio da execução de despesas autorizadas no planejamento orçamentário em um determinado período.

A capacidade financeira é fundamental para as políticas públicas e o orçamento, conforme Oliveira (2009, p. 87), pode ser visto como o “espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação, e as que mais se beneficiam com os seus gastos”.

Portanto, as despesas orçamentárias podem revelar muito sobre as prioridades e as habilidades de uma estrutura governamental para implementar suas políticas. Segundo Rodrigues (2016, p. 6), “o perfil fiscal permite revelar, em cada momento e de forma clara, quais são as áreas prioritárias de atuação política”. A análise de como a capacidade financeira afeta os resultados da implementação pode ser complexa, pois envolve aspectos do monitoramento e avaliação de políticas públicas, o que envolve especificar e quantificar as relações envolvendo os recursos utilizados na implementação de programas e os resultados sociais mais amplos, considerando a eficiência, a eficácia e efetividade de cada programa. Segundo Hilton e Joyce (2010, p. 379):

Os orçamentos do setor público são usados para alocar recursos escassos. Uma vez que esses orçamentos são resultados diretos de processos políticos, sempre serão cercados por algum grau de disputa. O descontentamento dos formuladores de políticas ou de outros em relação aos orçamentos do setor público – seja do lado da alocação ou do resultado –, muitas vezes, leva à proposição de mudanças. E as mudanças podem ser concentradas no processo de decisão sobre a alocação ou podem se relacionar à gestão dos gastos em busca de resultados eficientes.

Entende-se, portanto, que a dimensão financeira é fundamental para analisar os resultados de políticas públicas de órgãos governamentais como o Ministério do Turismo. Na relação entre insumos financeiros e resultados, mudanças na alocação dos recursos orçamentários para as ações programáticas afetam a capacidade de financiamento e a implementação e resultados das políticas públicas. Esse pressuposto informou três variáveis independentes da pesquisa que buscam explicar a eficácia da política de turismo: a participação média da ação no total de gastos orçamentários autorizados ao MTur durante o PPA; a média de variação dos recursos destinados à ação, ou seja, se houve incremento ou declínio nos valores para a ação entre os anos de vigência do PPA; e a média de contingenciamento ou aportes adicionais durante a execução orçamentária anual da ação no quadriênio.

O outro aspecto destacado na pesquisa, que informou duas variáveis explicativas, são os atores externos que participam da alocação de recursos financeiros, desenho e implementação das políticas do MTur. As emendas parlamentares e a execução indireta das ações programáticas, por meio de transferências de recursos e da execução a outros governos e entidades privadas, trazem desafios adicionais de coordenação e governança que podem comprometer o alcance de resultados planejados, conforme apontado por Pires, Gomide e Machado (2018).

Para Leite (2010), ações descentralizadas podem ter execução inadequada porque tendem a priorizar a conquista de apoio político em detrimento da capacidade técnica do proponente, aumentando o risco de falhas de execução e de desperdício de recursos. Para o autor, dentre as principais impropriedades na execução de recursos descentralizados, estão falhas na execução de projetos, falta de infraestrutura, ausência ou qualificação de pessoal, fiscalização ou acompanhamento ineficientes.

3. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

O turismo é um fenômeno socioespacial que gera experiências para o indivíduo. Essas experiências ou vivências se caracterizam como uma prática na qual os indivíduos, por motivações diversas, decidem afastar-se do seu local de residência habitual e, temporariamente, percorrer outros espaços territoriais, voltando adiante ao seu local de origem. Esses deslocamentos podem possibilitar momentos únicos e prazerosos, além de intercâmbios culturais, que vão ser incorporados ao histórico de vida (Fratucci, 2008; Panosso Neto, 2005).

O turismo se caracteriza ainda como atividade econômica inserida no sistema capitalista e, nessa perspectiva, revela-se prática recente e fenômeno típico da sociedade contemporânea, fruto da Revolução Industrial e do processo crescente de urbanização mundial (Fratucci, 2008; Panosso Neto, 2005). Como tal, tem se expandido e possui grande potencial de geração de emprego e renda para diversas localidades no mundo. Por sua capacidade de rápida geração de riquezas, pode gerar externalidades negativas, como a degradação de patrimônios históricos, naturais e culturais; a ocupação desordenada e sazonal de espaços territoriais com efeitos perversos para os moradores em termos de custos econômicos e relações sociais.

O Estado tem papel fundamental no desenvolvimento do turismo. Ele deve coordenar os atores, regulamentar e fiscalizar comportamentos, e incentivar as atividades que promovam crescimento econômico de forma sustentável. Nesse sentido, a política pública de turismo pode ser entendida como o conjunto de ações do Estado voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável da atividade turística. A construção de infraestrutura, a divulgação dos destinos turísticos, as regulamentações da atividade para preservação dos destinos turísticos, a fiscalização, a capacitação de gestores e agentes sociais figuram entre as ações de promoção pública do turismo.

O turismo como política pública tem uma trajetória errática no Estado brasileiro, com dificuldades para se afirmar na agenda governamental. Conforme Endres (2012), as ações de planejamento do governo brasileiro durante as décadas de 1960 e 1980 evidenciam o enfoque chamado de “tradição econômica” da política de turismo, com pouco debate sobre questões sociais e ambientais no nível local, algo que foi alterado após a Constituição de 1988.

Após 15 anos da instauração da nova ordem constitucional, foi criado em 2003, no início do primeiro governo Lula, o Ministério de Turismo (MTur). Passados 20 anos de seu surgimento, pesquisar a capacidade financeira do MTur e os resultados de suas políticas pode contribuir para a discussão dos desafios da atuação do poder público na atividade turística. O MTur é responsável por planejar a política nacional de turismo por meio de dois instrumentos principais, o Plano Nacional de Turismo (PNT) e o Plano Plurianual (PPA), que deveriam estar diretamente conectados. Esses instrumentos são de médio prazo e deveriam subsidiar a definição

de programas e ações prioritárias do planejamento orçamentário da política, que envolve a produção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Contudo, o que se observa é uma grande variação nos quatro PNTs vigentes entre 2003 e 2022 (2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022) e a falta de um padrão sistematizado de planejamento com dados precisos que possibilitem analisar a evolução de indicadores ao longo dos anos. Confrontando esses planos com os quatro PPA analisados nesse trabalho (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019), observa-se grande deslocamento entre os dois instrumentos de planejamento da política nacional de turismo. Indicativo desse aspecto são as descontinuidades do PNT em alguns anos, que deixou descoberto o PPA em 2011, 2012 e 2017.

De maneira geral, os instrumentos mostram-se incongruentes em relação a quase todas as metas e indicadores observados. Os PNTs 2003-2007; 2007-2010; 2013-2016 e 2018-2022 não seguem um padrão de elaboração, o que dificulta uma análise comparativa precisa sobre a sua congruência com os PPAs. A definição de indicadores quantitativamente mensuráveis no PNT é imprecisa; o que se observa são metas globais nos PNTs e metas setoriais nos PPAs, sendo essas últimas consideradas melhores indicadores de performance da política nacional de turismo por sua exigência legal de cumprimento, apesar de poucos efeitos práticos relacionados a não observância das metas propostas.

Segundo Carvalho (2014), o PNT 2003-2007 orientou o desenvolvimento da atividade turística no Brasil durante o primeiro governo do presidente Lula, mantendo algumas dimensões do projeto político anterior e aprofundando algumas de suas orientações, especialmente quanto à consolidação da descentralização. O PNT 2007-2010, implementado no segundo governo Lula, se destaca pela relativa estruturação institucional do MTur, que se beneficiou da conjuntura política e econômica para aumentar seus recursos, bem como sua estrutura técnico-administrativa. Após esses dois planos, houve problemas institucionais que inviabilizaram a elaboração continuada dos planos, gerando um vácuo até 2013, quando se tem o PNT 2013-2016, e outro vácuo subsequente até 2018, quando é instituído o PNT 2018-2022. A baixa institucionalização do MTur e de suas políticas, que pode ser ilustrado pela sua estruturação recente, pela troca constante de ministros e pela instabilidade no financiamento, é a principal hipótese para a descontinuidade dos Planos Nacionais de Turismo¹.

Em relação à evolução dos programas do MTur nos planos plurianuais, as análises de eficácia a partir das metas físicas, que serão detalhadas na próxima seção, apontam para um aprendizado institucional desde a criação do órgão. O PPA 2004-2007 apresentou metas executadas de forma muito discrepante - muito acima ou muito abaixo ao que foi previsto originalmente em 2003 - ocasião de elaboração do PPA. Isso sugere problemas de planejamento relacionados à estruturação recente do MTur.

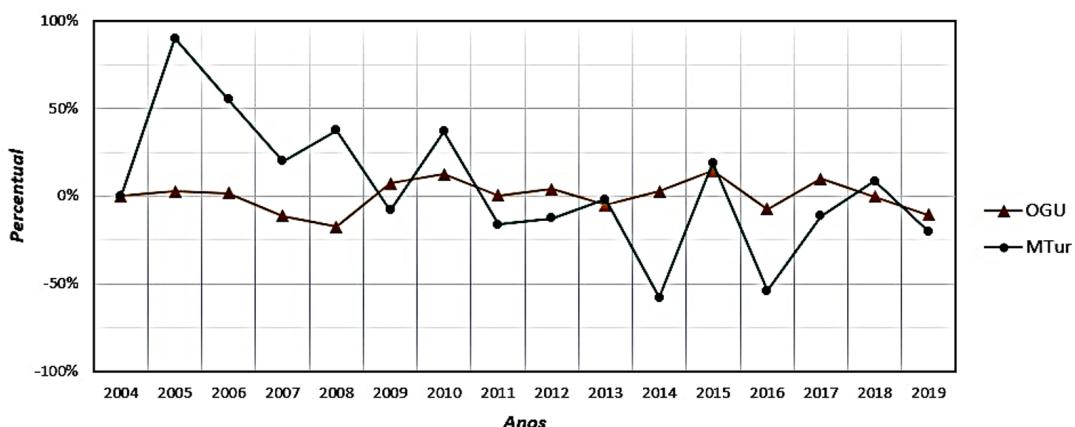
¹Entre os anos de 2010 e 2020, observou-se doze trocas de ministros, segundo dados do MTur.

Com base em Oliveira (2009), Rodrigues (2016) e publicações governamentais (Brasil, 2024), a alocação dos recursos públicos em gastos orçamentários espelham preferências sociais e prioridades de políticas públicas, sendo fundamentais para o cumprimento do plano de governo. Contudo, considerando a atuação de diversos atores políticos e a capacidade do MTur de formular e implementar as suas ações orçamentárias, fatores como a alocação de emendas parlamentares no orçamento do MTur, por exemplo, aumentam não só sua disponibilidade financeira, mas também a influência de atores externos ao órgão. Essa influência de atores externos amplia os interesses distintos na definição do desenho e na implementação de políticas, o que pode prejudicar a eficácia da ação. Segundo Leite (2010, p. 80), as transferências voluntárias, nas quais os recursos de emendas parlamentares são repassados, “apresentam um viés político-partidário em vez de redistributivo”, atendendo prioritariamente a interesses político-eleitorais particularistas, o que pode afetar o desempenho das políticas públicas.

As emendas parlamentares e os convênios com estados e entidades privadas para execução das políticas do MTur ampliam o número de atores, parte deles externos à organização, e exigem maior coordenação e governança para o alcance de resultados propostos pelo MTur, o que pode comprometer os resultados da política pública, conforme apontam Gomide, Pires e Machado (2018). O órgão poderia mitigar os riscos de atores externos e não alinhados ao planejamento previsto, e aumentar a eficácia de suas ações, planejando e executando mais diretamente as ações orçamentárias e adotando uma prática contínua de monitoramento dos seus programas.

Outro aspecto problemático no planejamento e execução orçamentários do MTur foi a instabilidade e perda de recursos disponíveis no Orçamento Geral da União, conforme inscritos na LOA. O Gráfico 1 mostra que a variação do orçamento aprovado para o MTur não acompanhou a variação do Orçamento Geral da União, sendo muito mais instável. Depois do aumento significativo do orçamento de quase 100% entre 2004 e 2005, o órgão passou a enfrentar uma diminuição considerável de recursos, descolada da evolução dos recursos totais do OGU. Esses dados indicam o turismo como uma política marginal, ou seja, não reconhecida como prioritária no contexto brasileiro. A despeito do seu potencial socioeconômico, a política é pouco institucionalizada, diferente da saúde e da educação, que contam com mínimos constitucionais da receita assegurados, e da assistência social, que avançou na consolidação de benefícios e programas socioassistenciais. A instabilidade e tendência de queda nos recursos significam claros problemas orçamentários para o MTur alcançar metas planejadas nos PPA e indicam que as políticas de turismo não são prioritárias na distribuição de recursos, principalmente em momentos de crise econômica, como os que atingiram o país a partir de 2014.

Gráfico 1 - Variação anual do orçamento aprovado da União e do MTur (2004- 2019)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados das LOAs 2004 a 2019 disponíveis no SIGA Brasil.

4. A CAPACIDADE FINANCEIRA DO MTUR E SEUS EFEITOS NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS

A pesquisa adotou técnicas estatísticas para descrever e correlacionar aspectos das capacidades financeiras do MTur na implementação das ações dos PPAs e a eficácia alcançada por essas ações. Para isso, definiu-se uma amostra das ações, as variáveis a serem trabalhadas e as hipóteses para o desenvolvimento das análises em duas etapas. A primeira etapa traz a análise descritiva das variáveis relacionadas às ações que compõem os programas do MTur e a segunda apresenta o processo de construção de um modelo explicativo da eficácia das ações programáticas a partir de variáveis independentes, testando as hipóteses de pesquisa.

4.1 Desenho de pesquisa: amostra, variáveis e hipóteses

As variáveis trabalhadas foram captadas a partir do levantamento de dados orçamentários do MTur, no qual se identificou 194 ações finalísticas nos quatro PPAs estudados: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019. Essas ações apresentam metas originais (aprovadas no processo de elaboração da lei que instituiu o PPA)² e metas cumpridas ao final do quadriênio do Plano. Em função de algumas metas de ações não contemplarem todos os anos do PPA e entendendo que o mais importante era seu cumprimento durante a vigência do PPA, optou-se por trabalhar com os resultados das metas das ações, previstas e realizadas, somadas para o quadriênio, o que levou a 75 ações que se tornaram 51 em função de ajustes que serão descritos abaixo.

As hipóteses que balizaram a pesquisa, construídas a partir de referencial teórico apresentado na seção 2 deste artigo, são:

²A escolha pela meta original é importante porque o PPA pode sofrer modificações ao longo dos anos e isso, geralmente, é feito pelo governo para aproximar as metas do que está sendo de fato cumprido. Entendemos que a eficácia deve ser captada, portanto, na comparação entre o que foi planejado inicialmente e o que foi cumprido ao final da vigência do PPA.

- H1:** Quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur durante a vigência do PPA, maior é a sua eficácia;
- H2:** Quanto menor a variação média percentual de recursos aportados, durante os quatro anos de execução, para implementação da ação no orçamento do MTur, menor sua eficácia;
- H3:** Quanto menor corte ou maior o aporte de crédito adicionais orçamentários à ação, durante a execução da LOA, maior a eficácia³;
- H4:** Quanto maior o percentual de emendas parlamentares no montante total de recursos destinados a uma ação, menor sua eficácia;
- H5:** Quanto maior o volume de recursos da ação executados diretamente pelo MTur, maior a eficácia da ação.

4.2 Variável dependente (VD): Eficácia global da ação

A eficácia global da ação foi calculada pela razão entre o valor alcançado por cada meta, no somatório da vigência quadrienal do PPA, e sua previsão no PPA, conforme estabelecida na primeira versão do PPA aprovada pelo Congresso Nacional, devidamente publicada antes de sua entrada em vigência.

4.3 Variáveis independentes (VIs)

Em congruência com a apuração da V.D, as variáveis explicativas foram computadas considerando toda a vigência quadrienal do PPA referente à ação. Como a execução financeira das ações é anual, por meio da Lei Orçamentária Anual, para cada aspecto financeiro foi feito um cálculo distinto:

- VI1:** Média do percentual de recursos previstos para a ação em relação ao volume total de recursos orçamentários do MTur, no quadriênio;
- VI2:** Percentual do volume de recursos disponíveis para execução da ação do PPA, ao longo do quadriênio, considerando o volume de recursos autorizados no primeiro ano de execução da LOA;
- VI3:** Média percentual do contingenciamento ou créditos adicionais no valor da ação no quadriênio, considerando as diferenças entre os valores aprovados inicialmente para as ações nas Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores autorizados para a ação na LOA ao final de cada ano fiscal;
- VI4:** Percentual de recursos de emendas parlamentares no total de recursos previstos, para execução de cada ação no quadriênio; e,

³Durante a execução da LOA, o governo pode ter que ajustar os gastos autorizados em função de maior ou menor receita disponível no caixa. Se a receita frustra as estimativas, é necessário contingenciar gastos, mas se a receita tem comportamento superior ao previsto, ações podem receber aportes adicionais. Em qualquer situação, sofrer menos cortes ou ter aporte adicional pode ser lido como maior capacidade financeira para execução da ação.

VI5: Percentual do montante de recursos da ação executado diretamente pelo governo federal no quadriênio.

Na descrição das variáveis dependente e independentes foram encontrados valores *outliers* consideráveis, que foram excluídos para obtenção de maior acurácia. No caso da variável dependente, valores de metas executadas muito acima ou abaixo do que foi planejado apontam para problemas de planejamento (subestimação ou superestimação da meta). Essas discrepâncias entre o previsto e a alcançado, para além do que seria razoável, acabam por dificultar a visualização e interpretação da maior parte dos dados e, por isso, a opção foi trabalhar com os casos que têm valores da variável dependente abaixo do quartil 75% e ações que não possuem valores de eficácia iguais a zero. Desta forma, todas as análises cobrem 51 das 75 ações originais, que apresentaram eficácia maiores que zero e abaixo de 194%. A Tabela 1 apresenta os casos atípicos excluídos das análises, observa-se que eles prevaleceram no primeiro PPA, logo após a criação do MTur.

Tabela 1 - Ações retiradas das análises (2004-2019)

Nome da ação	PPA	Meta proposta	Meta executada	Nível de eficácia
Fiscalização dos Serviços Turísticos	2004-2007	1160	32806	2828%
Capacitação de Gestores Públicos e Empreendedores na Área do Turismo	2004-2007	8850	219718	2483%
Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno	2004-2007	86	1483	1724%
Apoio à Comercialização e ao Fortalecimento do Turismo no Brasil	2004-2007	114	1504	1319%
Salão Brasileiro do Turismo	2004-2007	1	6	600%
Fomento à Produção Local e Distribuição de Produtos para uso dos Empreendimentos Turísticos	2004-2007	48	222	463%
Estruturação de Roteiros Turísticos Priorizados	2004-2007	130	516	397%
Campanha para a Promoção do Brasil como Destino Turístico Internacional	2004-2007	18	52	289%
Campanha para Promoção do Turismo no Mercado Nacional	2004-2007	63	181	287%
Apoio à Estruturação dos Segmentos Turísticos	2008-2011	12	31	258%
Cooperação Técnica Internacional	2004-2007	20	46	230%
Oficinas de Sensibilização e de Adequação dos Produtos para o Turismo	2004-2007	910	2071	228%

Nome da ação	PPA	Meta proposta	Meta executada	Nível de eficácia
Apoio à Estruturação de Roteiros Turísticos	2008-2011	60	131	218%
Certificação de Empreendimentos, Equipamentos e Produtos do Segmento Turístico	2004-2007	1600	3321	208%
Campanha para Promoção e Divulgação dos Produtos Associados ao Turismo	2004-2007	60	119	198%
Sistema de Cadastramento das Empresas, dos Empreendimentos e dos Profissionais de Turismo	2004-2007	27500	53688	195%
Captação, Promoção e Participação em Eventos Internacionais	2004-2007	156	303	194%
Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional	2016-2019	12	0	0%
Aumentar de 36,2 para 38,1 a nota da dimensão Monitoramento no Índice de Competitividade do Turismo Nacional	2016-2019	12	0	0%
Concessão de Prêmio de Qualidade para o Turismo e Hospitalidade	2004-2007	40	0	0%
Estudo para Estruturação do Prodetur JK	2004-2007	2	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur NE II	2004-2007	500	0	0%
Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística no âmbito do Prodetur Sul	2004-2007	100	0	0%
Promoção e Divulgação do Turismo no Mercado Nacional e Internacional	2004-2007	1	0	0%

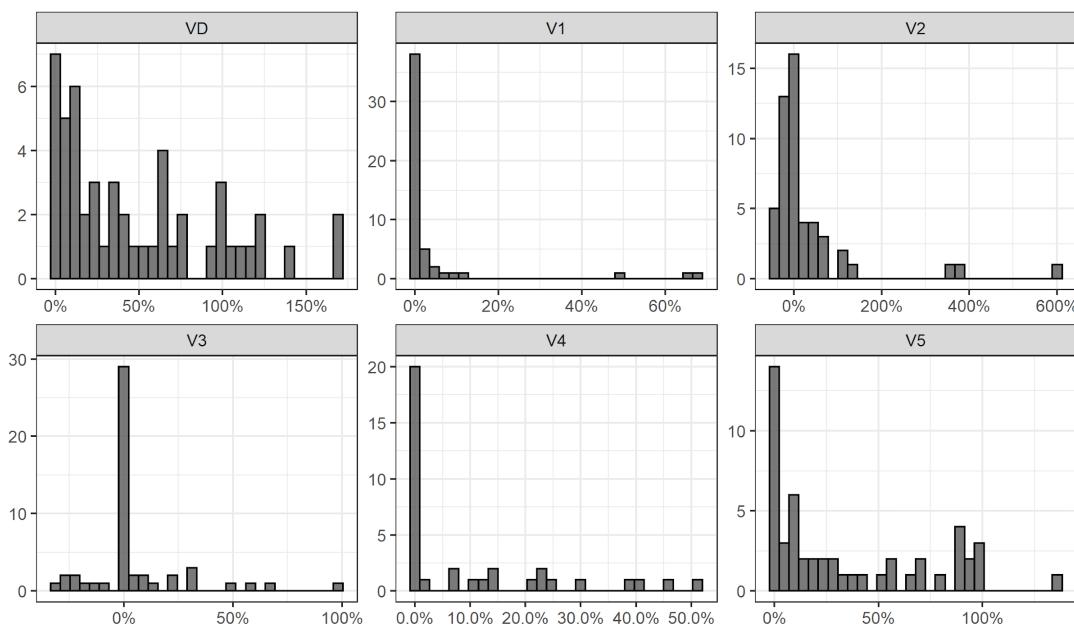
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e).

A pesquisa não negligencia a complexidade de se retirar esses outliers, mas defende que o pior cenário seria a manutenção desses dados imprecisos, derivados em grande parte de um planejamento orçamentário de um órgão recém-criado e sem referências para estabelecer metas realísticas para suas ações. Esse problema de planejamento inicial é enfatizado pelo confronto entre as metas alcançadas e o volume de recursos para ações disponíveis no quadriênio do PPA 2004 - 2007, que sofreu pouca alteração, ou seja, não houve aportes adicionais para as ações que pudessem justificar metas muito acima ou abaixo do planejado inicialmente. A retirada dos outliers possibilitou aumentar a acurácia das análises.

4.4 Descrição das variáveis

A Figura 1 apresenta a distribuição das variáveis dependentes e explicativas (variáveis independentes) através de um conjunto de histogramas. É possível identificar a concentração das observações em posições bastante específicas dos valores das variáveis.

Figura 1 - Histograma das variáveis dependente e independentes (N = 51)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e software R.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos quartis e as estatísticas descritivas básicas das variáveis dependente e independentes.

Tabela 2 - Distribuição de quartis das variáveis dependente e independentes (N = 51)

Variável	Média	Desvio padrão	Q0	Q25	Q50	Q75	Q100
VD	49.45%	46.97%	0%	10.50%	37.00%	76.00%	169%
VI1	4.76%	14.62%	0%	0.00%	0.00%	1.00%	68%
VI2	31.27%	114.29%	-50%	-19.00%	-1.00%	32.50%	596%
VI3	5.71%	23.24%	-29%	0.00%	0.00%	3.50%	100%
VI4	10.14%	14.94%	0%	0.00%	0.00%	16.50%	51%
VI5	34.92%	38.55%	0%	2.00%	18.00%	66.50%	136%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e software R.

Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observou-se uma média de 49,4%, baixa, e um desvio padrão de 46,9%, alto, apesar da eliminação de casos desviantes. A distribuição dos quartis aponta que 25% das ações têm eficácia entre 0,01 e 10,5%, a mediana é de 37%.

Para a variável independente I (VI1), média da participação das ações no orçamento do MTur, tem-se que a totalidade das ações do Ministério consumiu valores inferiores a 1% de seu orçamento (Q75 = 1%). Entretanto, duas ações, distribuídas em dois PPAs distintos,

representaram mais de 50% do orçamento do Ministério do Turismo, todas elas se referem a ações relacionadas à infraestrutura turística, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 - Ações de destaque orçamentário no MTur

Ação	Programa	PPA	Ano	V1	VD
Concluir 2.300 + 3700 obras de infraestrutura turística	2076	2016-2019	2016	67.80%	169%
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1166	2004-2007	2004	50.10%	55%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Brasil (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e) e software R.

A variável independente II (VI2), média da variação anual percentual de recursos aportados na ação durante o PPA, apresenta metade das ações com variação positiva ou negativa de cerca de 20% a 30% em relação ao orçamento do primeiro ano (Q25 a Q75). A ação que sofreu maior corte foi “Adequação da Infraestrutura do Patrimônio Histórico e Cultural para Utilização Turística, que teve uma redução de 50%, quando se considera os anos final e inicial do PPA 2004-2007. A ação que recebeu a maior quantidade de recursos foi “Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno”, que incrementou em 596% seu valor original do primeiro ano.

A variável independente III (VI3), alteração no volume de recursos disponíveis para a ação no quadriênio, demonstra que grande parte das ações teve contingenciamento zero ou próximo de zero ao longo da execução. A ação mais contingenciada teve redução de 29% no valor do gasto autorizado no quadriênio. Houve também ações com aportes adicionais de recursos (créditos adicionais), sendo que a mais beneficiada recebeu 100% a mais do orçamento previsto. Alterações no valor autorizado para uma ação durante sua execução anual podem trazer prejuízos ou impulsos para o alcance das metas.

Para a VI4 (V4), o percentual de recursos provenientes de emendas parlamentares, observa-se uma mediana 0, isto é, uma grande concentração de ações que não possuem nenhum recurso desta origem. Do quartil 3 em diante, as ações possuem valores que vão de 16,5% a 51% do recurso total provenientes de emendas parlamentares. Cabe ressaltar que os dados levantados só apresentam informações de emendas a partir de 2008, resultando um N=36, valor inferior ao N=51 trabalhado para as outras variáveis. A Tabela 4 destaca algumas ações que tiveram grande aporte de recursos de emendas parlamentares, sendo que o valor total se refere aos recursos de emenda acumulados durante os quatro anos de execução.

Tabela 4 - Ações com maiores volumes de emendas parlamentar no MTur

Ação	Total R\$
Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo	25.750.000,00
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	170.550.739,00
Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais	5.009.350,00
Concluir 3.700 obras de infraestrutura turística	977.876.860,00
Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional.	3.100.000,00
Aumentar de 48,4 para 53 a nota de dimensão Marketing e Promoção do Destino no Índice de Competitividade do Turismo Nacional	120.165.952,00
Qualificar 24.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo.	1.490.000,00

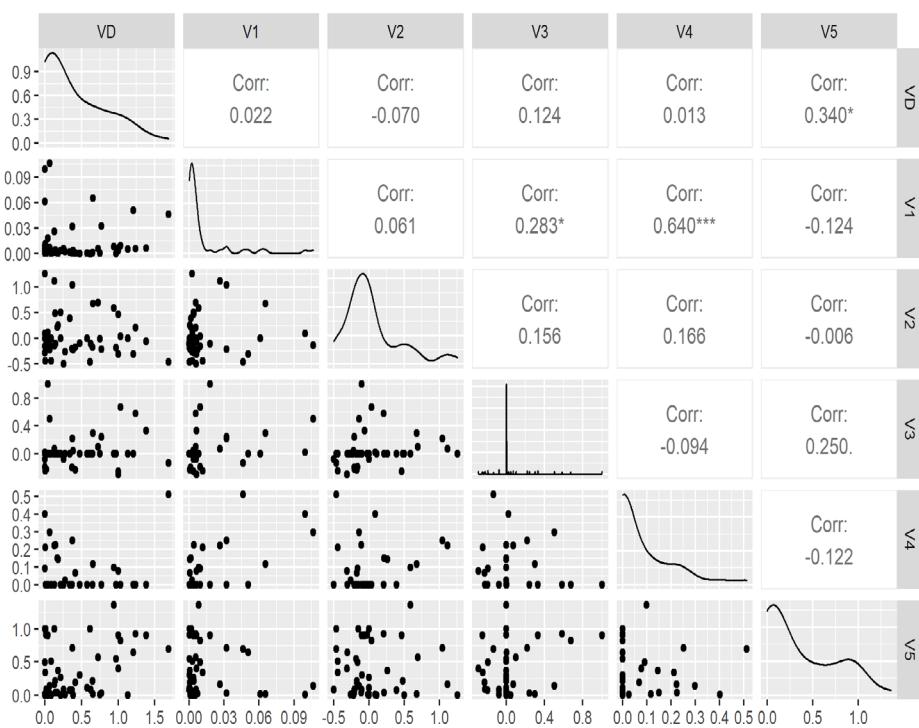
Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2020a).

Por fim, a distribuição da variável independente 5 (VI5), percentual de recurso da ação executado diretamente pelo MTur, indica que uma parte das ações tem pelo menos algum recurso executado pelo ministério. A partir dos valores da mediana observa-se que parte dos recursos tendem a ser executados pela instituição. O MTur executou diretamente 12,4% do total de recursos orçamentários no período de 2004 a 2019.

4.5 Análises Bivariadas e de Regressão Linear Múltipla

A Figura 2 explora as associações entre as variáveis dependente e independentes a partir de um correlograma, diferente da análise individualizada, feita na subseção anterior.

Figura 2 - Correlograma das variáveis dependente e independentes



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software R.

Nota 1: Retirados outliers das variáveis V1 e V2 para efeitos de visualização das distribuições.

Nota 2: Os níveis de significância adotados seguem os padrões do software R, onde observamos que um asterisco (*) indica nível de significância de $p < 0,05$; dois asteriscos (**) indicam $p < 0,01$; e três asteriscos (****) indicam $p < 0,001$.

No correlograma é possível observar uma pequena e não significante associação entre as variáveis dependente e independentes, com exceção da VI5, na qual se tem um $R = 0,34$ e significância a 95%, indicando que ações mais eficazes podem estar correlacionadas com maior percentual de execução direta por parte do MTur, aspecto que exploraremos adiante no modelo multivariado de regressão. Observa-se alta correlação entre a VI4 e a VI1, algo esperado porque os recursos de emendas parlamentares compõem os gastos autorizados nas LOAs.

Outra etapa de análise foi a adoção de regressão linear múltipla para verificar se, ao controlar a variável dependente pelas cinco independentes, encontramos algum tipo de associação relevante. Esse método se justifica por sua adequação às análises que envolvem a associação entre variáveis contínuas (Gelman; Hill, 2007), permitindo controlar o efeito conjunto das variáveis independentes, em busca de um maior potencial explicativo da variável dependente. Foi utilizado também o método da “distância de Cook”, que na regressão linear múltipla de mínimos quadrados possibilita retirar observações que possuem influência negativa no ajustamento do modelo, ou seja, aqueles casos que apresentam valores para as variáveis muito destoantes do restante das observações (Cook, 1977).

Para definir os modelos de regressão, adotou-se o método stepwise, que permite testar a relação entre a variável dependente e diferentes combinações das variáveis explicativas para

se chegar aos modelos com maiores possibilidades explicativas de forma estatisticamente significante. A partir dessas definições, foram adotados três modelos, demonstrados na Tabela 5. O primeiro considerou todas as observações ($N = 47$ após a aplicação do método de Cook), excluindo a variável independente IV, em função da presença de muitos casos faltantes; o segundo modelo, com $N = 32$ observações, utiliza todas as variáveis independentes para explicar a VD. O terceiro e último modelo, com $N = 33$ observações, exclui a VI1 em função de sua alta correlação com a VI4, o que pode acarretar problemas de multicolinearidade entre as variáveis explicativas.

Tabela 5 - Tabela resumo dos coeficientes dos modelos de regressão (Distância de Cook)

Preditores	Modelo I		Modelo II		Modelo III	
	Estimadores	P	Estimadores	p	Estimadores	p
(Intercept)	0.3	0.001	0.39	0.002	0.4	0.001
VI1	1.61	0.12	2.32	0.522	-	-
VI2	-0.16	0.076	-0.13	0.194	-0.13	0.162
VI3	0.33	0.301	0.6	0.087	0.71	0.02
VI4	-	-	-1.52	0.078	-1.13	0.037
VI5	0.45	0.008	0.29	0.132	0.26	0.145
Observações	47		32		33	
R ² / R ² ajustado	0.222 / 0.148		0.391 / 0.274		0.402 / 0.317	

Fonte: elaborado pelos autores a partir do software R.

No primeiro modelo, observamos significância estatística para a variável V5, corroborando a hipótese de que a execução direta dos programas pelo MTur aumenta a eficácia da ação. A redução no número de observações, decorrente da inclusão da variável V4, prejudicou consideravelmente o modelo II, no qual não há nenhuma variável estatisticamente significante. No caso do modelo III, ao excluir a variável explicativa I, tem-se a corroboração da hipótese relacionada à V3 e à V4. Isso significa que quanto menor o corte orçamentário (contingenciamento) ou maior o aporte de recursos (créditos adicionais) no valor inicial da ação, durante a execução da LOA (V3), maior a eficácia. Os dados descritivos e da correlação apontam que alterações positivas no valor de algumas ações impulsionaram o melhor alcance das metas. Diversamente, quanto maior a quantidade de recursos de emendas parlamentares (V4), menor a eficácia observada nas ações. Além disso, o Modelo III apresentou um R² ajustado de 0,317, valor relativamente elevado que pode ter relação, para além das duas variáveis estatisticamente significantes, com a redução do número de observações entre um modelo e outro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentou e analisou os resultados do planejamento orçamentário do Ministério do Turismo no período de 2004 até 2019, o que abrange desde o primeiro PPA após a sua criação. O objetivo foi verificar se o desempenho das metas propostas para os programas do MTur foi alcançado (análise de eficácia) e como o volume e a forma de alocar recursos financeiros do MTur na LOA afetaram a eficácia da implementação das ações programáticas.

As questões que conduziram a investigação empírica foram: como o volume e forma de alocar recursos financeiros do MTur, para executar suas políticas, afeta a eficácia das ações de seus programas? Por que algumas ações apresentam maior ou menor eficácia em sua execução?

Para respondê-las, a pesquisa adotou regressão linear múltipla que envolveu a análise das capacidades financeiras e eficárias de 194 ações de PPAs: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019 que, somadas para o quadriênio do PPA, tornaram-se 75 ações. Dessa amostra, optou-se por excluir os outliers, ao trabalhar com valores da variável dependente abaixo do quartil 75%. A exclusão dos outliers levou o número da amostra para 51 ações analisadas. A eficácia das ações foi determinada com base nas metas físicas previstas e alcançadas durante a execução das ações dos programas dos PPAs. A ação era considerada eficaz na medida em que suas metas previstas nos PPAs eram alcançadas durante o período proposto.

Os resultados obtidos mostram que o ministério teve baixa eficácia em suas ações, além de uma alta concentração de recursos em ações específicas, relacionadas à infraestrutura. Para a variável dependente (VD), eficácia global das ações do Ministério do Turismo, observamos uma média de 49,4%, baixa, e um desvio padrão de 46,9%, bastante alto, mesmo com a eliminação de casos desviantes - outliers. A distribuição dos quartis aponta que 25% das ações têm eficácia entre 0,01 e 10,5%, a mediana é de 37%.

Os dados analisados confirmaram as hipóteses de que foram mais eficazes as ações que tiveram aumento nos aportes de recursos orçamentários ao longo da execução anual da LOA, que tiveram menor participação de recursos oriundos de emendas parlamentares, e que tiveram maior execução direta pelo MTur. Não houve confirmação para a hipótese de que quanto maior a participação de uma determinada ação no volume de recursos orçamentários autorizados ao MTur, durante a vigência do PPA, maior é a sua eficácia. Também não se confirmou a hipótese de que a variação percentual negativa de recursos aportados na ação, considerando a diferente entre o primeiro e os demais anos dos quatro anos de execução de PPA, diminuiria sua eficácia.

As fragilidades do MTur na implementação da política de turismo, evidenciada pelo baixo nível de cumprimento das metas do PPA, tem entre suas (possíveis) causas as limitadas capacidades financeiras na execução do orçamento, como evidenciou esse artigo. Ademais, respondem a problemas no planejamento orçamentário, conforme evidenciado pelo alcance nulo ou extraordinário de muitas metas. Ações com muito baixa ou muito alta eficácia, em alguns casos, foram consequências não de problemas de implementação, mas de metas sub ou

superestimadas. Outro problema de planejamento é a falta de consonância entre o PPA e o planejamento mais amplo da política nacional de turismo expresso no PNT.

Os achados indicam que aportes adicionais de recursos para uma ação governamental nem sempre produzem melhores resultados, e que os atores externos ao MTur são importantes para explicar a eficácia das políticas nacionais de turismo. Isso corrobora estudiosos como Gomide, Pires e Machado (2018), que destacam a necessidade de governança adequada para políticas públicas que mobilizam diversos atores para o alcance dos resultados pretendidos. Aspecto que deve ser considerado nos planejamentos governamentais. Especificamente sobre os recursos de emendas parlamentares, autores como Leite (2010) apontam que atores com interesses político-eleitorais particularistas podem direcionar os recursos e sua execução para atores com baixa capacidade técnica, comprometendo seu desempenho.

Por fim, como é comum em fenômenos sociais complexos, os resultados apontam a limitação do modelo teórico na explicação da eficácia das ações do ministério, variável dependente adotada, o que corrobora a proposta de uma perspectiva multidimensional das capacidades estatais (Cingolani, 2013). Dessa forma, a análise desse artigo compreende uma explicação válida, mas limitada da eficácia, de natureza mais exploratória que conclusiva. A recomendação é para que novos estudos possam aprofundar o objeto de pesquisa a partir da incorporação de outros tipos de capacidades estatais, destacadamente a burocrática, a legal e a política.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. 2020. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa> Acesso em: 08 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Senado. **Orçamento**. 2020a. Disponível em: < Siga Brasil: Portal do Orçamento ([senado.leg.br](http://www.senado.leg.br))> Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 2004-2007 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. 2020b. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 2008-2011 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. 2020c. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 2012-2015 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. 2020d. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2012-2015/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 2016-2019 – AVALIAÇÃO – Relatório Anual de Avaliação**. 2020e. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2016-2019/avaliacao>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024 (PLOA 2024). Brasília/DF, 30p.,2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/ploa-2024.> . Acesso em: 16/06/2024.

CÁRDENAS, M. *et al.* Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. **Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina**, 2015.

CARVALHO, F. **Agenda Pública do Turismo no Brasil**: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2014.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper series on institutions and economic growth**: IPD WP12. UNU-MERIT, 2013.

CENTENO, M. A. **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2002.

COOK, R. Detection of Influential Observations in Linear Regression. *Technometrics*. **American Statistical Association**. v. 19, n. 1, p. 5–18, 1977.

ENDRES, A. V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. 2012. 330 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, SC.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GELMAN, A.; HILL. J. **Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models**. V.1, 2006. Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9780511790942.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

GOMIDE, A.; PIRES, R.; MACHADO R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE A.; PEREIRA, A. (orgs.). **Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2018.

HILTON R.; JOYCE P. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: **Administração pública: coletânea**. B. Guy Peters e John Pierre (orgs.). São Paulo: editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

LEITE, A. **Descentralização, Responsabilização e (des) Controle**: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil, 2010.

MANN, M. The Autonomous Power Of The State: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>

NORTH, D. **Institutions, Institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press. 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

OLIVEIRA, Fabrício de. **Economia e política das finanças públicas:** uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do turismo:** teoria e epistemologia. São Paulo: Aleph, 2005.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão nº 1940.** Brasília, IPEA, 2014.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, p. 595-628, 1993. doi:10.2307/2950710.

RAGSDALE, L.; THEIS, J. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p.1280-1318, 1997.

RODRIGUES, R. A Formação do Estado Brasileiro a partir da Ótica do Gasto PÚblico: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**, 2016.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982. <https://doi.org/10.2307/2149478>

TILLY, C. **Coercion, capital and European states.** AD 990-1990. Cambridge: Blackwell, 1990.

Rubens da Trindade

<https://orcid.org/0000-0002-7677-1421>

Doutor em Ciéncia Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

rubensdatrindade@gmail.com

Márcia Miranda Soares

<https://orcid.org/0000-0001-7569-7066>

Doutora em Ciéncia Política com pós-doutorado em federalismo fiscal. Professora associada do Departamento de Ciéncia Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

marciamsoares@uol.com.br

Rômulo Damasceno Ribeiro Lemos

<https://orcid.org/0009-0002-1517-5316>

Bacharel em Ciéncias Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais.

romulo.damasceno@hotmail.com

FRAMEWORK DE ADEQUAÇÃO DE BANCOS DE DADOS LEGADOS À LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD): UM ESTUDO PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS BRASILEIROS

Glauco Lauria Marques
Eduardo Amadeu Dutra Moresi

Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, DF – Brasil

A implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no Brasil se tornou essencial para órgãos públicos e privados se adequarem às novas exigências de proteção de dados. No entanto, existe uma lacuna científica significativa na literatura sobre a aplicação da LGPD em órgãos públicos brasileiros. Este estudo visa desenvolver um *framework* conceitual para ajudar estas entidades a adaptar seus bancos de dados legados à LGPD. A metodologia incluiu uma revisão da literatura disponível na base Scopus, a análise de documentos relevantes e a coleta de dados de dois bancos de dados do Portal do Software Público. O *framework* inicial foi validado por meio de uma pesquisa qualitativa com especialistas em LGPD que forneceram feedbacks para melhorias. Os resultados indicaram que o *framework* proposto é eficaz para apoiar órgãos públicos na conformidade com a LGPD, com ajustes incorporados conforme sugestões dos especialistas. Conclui-se que o *framework* desenvolvido facilita a adaptação de bancos de dados legados às exigências da LGPD, oferecendo um guia sistemático para a implementação de práticas de proteção de dados, contribuindo assim para a segurança jurídica e a confiança dos cidadãos.

Palavras-chave: Regulamento Geral de Proteção de Dados; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; LGPD; bancos de dados legados; *framework*.

MARCO DE ADAPTACIÓN DE BASES DE DATOS LEGADAS A LA LGPD: UN ESTUDIO PARA ORGANISMOS PÚBLICOS BRASILEÑOS

La implementación de la Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD) en Brasil se ha vuelto esencial para los organismos públicos y privados adaptarse a las nuevas exigencias de protección de datos. Sin embargo, existe una brecha científica significativa en la literatura sobre la aplicación de la LGPD en organismos públicos brasileños. Este estudio tiene como objetivo desarrollar un marco conceptual para ayudar a estas entidades a adaptar sus bases de datos legadas a la LGPD. La metodología incluyó una revisión de la literatura disponible en la base de datos Scopus, el análisis de documentos relevantes y la recopilación de datos de dos bases de datos del Portal del Software Público. El marco inicial fue validado a través de una investigación cualitativa con expertos en LGPD que proporcionaron comentarios para mejoras. Los resultados indicaron que el marco propuesto es eficaz para apoyar a los organismos públicos en el cumplimiento de la LGPD, con ajustes incorporados según las sugerencias de los expertos. Se concluye que el marco desarrollado facilita la adaptación de bases de datos legadas a las exigencias de la LGPD, ofreciendo una guía sistemática para la implementación de prácticas de protección de datos, contribuyendo así a la seguridad jurídica y la confianza de los ciudadanos.

Palabras clave: Reglamento General de Protección de Datos; Ley General de Protección de Datos Personales; LGPD; bases de datos legadas; marco conceptual.

FRAMEWORK FOR ADAPTING LEGACY DATABASES TO THE LGPD: A STUDY FOR BRAZILIAN PUBLIC AGENCIES

The implementation of the General Data Protection Law (LGPD) in Brazil has become essential for public and private organizations to comply with the new data protection requirements. However, there is a significant scientific gap in the literature regarding the application of the LGPD in Brazilian public agencies. This study aims to develop a conceptual *framework* to assist these entities in adapting their legacy databases to the LGPD. The methodology included a review of the literature available in the Scopus database, the analysis of relevant documents, and the collection of data from two databases of the Public Software Portal. The initial *framework* was validated through qualitative research with LGPD experts who provided feedback for improvements. The results indicated that the proposed *framework* is effective in supporting public agencies in complying with the LGPD, with adjustments incorporated based on experts' suggestions. It is concluded that the developed *framework* facilitates the adaptation of legacy databases to the requirements of the LGPD, offering a systematic guide for implementing data protection practices, thereby contributing to legal security and citizens' trust.

Keywords: General Data Protection Regulation; General Data Protection Law; LGPD; legacy databases; *framework*.

1. INTRODUÇÃO

Em maio de 2018, a União Europeia implementou o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), substituindo a Diretiva de Proteção de Dados 95/46. O GDPR trouxe mudanças significativas no tratamento de dados pessoais por governos e empresas, destacando o consentimento do titular como essencial para a coleta e tratamento. Além disso, o regulamento conferiu poderes de fiscalização e multa às autoridades.

No primeiro ano do GDPR, houve multas substanciais, destacando a seriedade da União Europeia com a privacidade dos dados pessoais (Pohlmann, 2019). A proteção da privacidade é um direito inviolável na União Europeia, exigindo que todas as entidades na região sigam normas rigorosas sobre a coleta, o tratamento, o armazenamento e o compartilhamento de dados pessoais.

No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), inspirada no GDPR, foi promulgada em 14 de agosto de 2018 e entrou em vigor parcialmente em dezembro. A LGPD trouxe mudanças para o governo, empresas e consumidores, colocando o Brasil entre os países com legislação específica para proteção de dados pessoais. Com a LGPD, o Brasil busca garantir a privacidade dos cidadãos contra uso indevido, comercialização e vazamento de dados, aplicando multas quando necessário.

Apesar da implementação da LGPD, a maioria dos órgãos públicos brasileiros ainda não está conforme a lei, representando uma lacuna na aplicação e adesão às novas normas de proteção de dados. Este gap científico destaca a necessidade urgente de estudos e *frameworks* para auxiliar na adaptação e na conformidade dos órgãos públicos com a LGPD.

A criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), em dezembro de 2018, responsável por normatizar, interpretar e fiscalizar a LGPD, foi um passo essencial. Contudo, a conformidade dos órgãos públicos brasileiros ainda é limitada, causando preocupação para os gestores. A falta de adesão expõe as entidades e seus gestores a sanções legais.

Para ajudar na adequação, a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia lançou o Guia do *Framework* de Privacidade e Segurança da Informação (Guia LGPD)¹, que oferece orientações de boas práticas para a Administração Pública Federal. Em janeiro de 2022, a ANPD publicou o Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público², com parâmetros para auxiliar na adequação e implementação da LGPD.

Este estudo visa desenvolver um *framework* conceitual para apoiar órgãos e entidades públicas na adaptação de seus processos à LGPD. O objetivo é identificar as ações necessárias para garantir a conformidade com a lei, evitando sanções legais e promovendo a segurança dos dados pessoais dos cidadãos.

¹Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/guias-e-modelos>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

²Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/no-dia-internacional-da-protectao-de-dados-anpd-publica-guia-orientativo-sobre-tratamento-de-dados-pessoais-pelo-poder-publico/>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

A adequação dos dados pessoais no setor público enfrenta desafios, como compatibilizar prerrogativas estatais com os princípios da LGPD. O Guia da ANPD destaca a importância de equilibrar o direito à privacidade com o direito à informação pública, afirmando que a publicidade é a regra, exceto em casos excepcionais da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2022).

Em 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) auditou a conformidade das organizações públicas com a LGPD. Dos 382 órgãos entrevistados, apenas 45% concluíram a preparação necessária. O relatório final³ revelou que 77% das organizações não identificaram todas as categorias de titulares de dados, 70% não avaliaram controladores conjuntos, 25% não possuem política de segurança da informação, e 65% não possuem política de classificação. Apenas 29% têm planos de capacitação em proteção de dados, e 46% documentaram as finalidades das atividades de tratamento. Além disso, 51% não avaliaram a coleta de dados necessários, e 61% não avaliaram a retenção dos dados.

A proteção à privacidade e o tratamento adequado de dados pessoais são desafios cruciais em uma sociedade digital em evolução. Estes desafios são maiores no setor público, onde a sociedade demanda menos burocracia e mais eficiência, ao mesmo tempo que exige proteção de dados pessoais. Esta pesquisa se justifica pela complexidade e sensibilidade do tema, propondo um *framework* que assegure a conformidade com a LGPD, promovendo segurança jurídica e confiança nas instituições públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico explora a evolução da privacidade e distinção entre privacidade e proteção de dados, destacando o GDPR da União Europeia como uma legislação influente. Em seguida, examina-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) do Brasil, inspirada no GDPR, e suas implicações. Aborda-se também a adaptação de bancos de dados legados às novas exigências legais, enfatizando os desafios no setor público. O objetivo é fornecer a base para desenvolver um *framework* de adequação de bancos de dados legados à LGPD.

2.1 Privacidade e proteção de dados

Na sociedade atual, conectada e dependente da tecnologia, os indivíduos precisam se identificar constantemente para acessar bens e serviços. Esta evolução transformou nosso relacionamento com dispositivos em rede. Dados pessoais alimentam todos os aspectos da vida na sociedade em rede (Castells; Cardoso, 2005). Uma vez no sistema, preferências e comportamentos de consumo são armazenados em grandes bancos de dados (Big Data),

³Diagnóstico do grau de implementação da LGPD na Administração Pública Federal. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/impressa/noticias/tcu-verifica-risco-alto-a-privacidade-de-dados-pessoais-coletados-pelo-governo.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

explorados por empresas para fins lucrativos, resultando em preocupações com a privacidade dos dados pessoais.

A primeira manifestação formal do direito à privacidade remonta a 1890, com o texto "O Direito à Privacidade"⁴ dos advogados norte-americanos Samuel Warren e Louis Brandeis, definindo a privacidade como "o direito de ser deixado sozinho". A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no art. 12, reforçou este direito, destacando a privacidade como essencial para o desenvolvimento da personalidade individual e a proteção da dignidade humana.

Na Europa, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950)⁵, em seu artigo 8º, assegurou o respeito pela vida privada e familiar. No Brasil, a Constituição Federal, no art. 5º, inciso X, protege a privacidade, garantindo indenização por danos materiais ou morais decorrentes de sua violação (Andrade, 2015).

Os conceitos de privacidade e de proteção de dados frequentemente se confundem. Rodotà (2009) distingue-os: privacidade é o controle sobre a própria informação e a construção da esfera privada, enquanto proteção de dados é um conjunto de direitos fundamentais no novo milênio. A evolução do conceito de privacidade, de "ser deixado em paz" ao controle sobre as informações, culmina na proteção de dados (Rodotà, 2009).

Em 1981, o Conselho Europeu adotou a Convenção 108⁶ para a Proteção das Pessoas Singulares no Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, o primeiro instrumento internacional vinculativo na proteção de dados. A Convenção visa garantir os direitos e liberdades fundamentais, especialmente o direito à vida privada, frente ao tratamento automatizado de dados pessoais. O Protocolo de alteração ampliou seu escopo, aumentando o nível de proteção e eficácia.

A Convenção de Proteção de Dados representou um avanço significativo, abrangendo todas as esferas da vida social, como raça, posicionamento político, saúde, religião, vida sexual e ficha criminal (Caetano, 2020). Este progresso normativo europeu culminou no Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), influenciando normas globais, incluindo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira, que serão discutidas nas seções seguintes.

2.2 Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR)

O Supervisor Europeu de Proteção de Dados⁷ considera as leis da UE um "padrão ouro" mundial. A primeira diretiva europeia sobre proteção de dados pessoais data de 1995, início da era da Internet. Este caminho culminou com a adoção do Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) em 2016 por todos os Estados-membros da UE. Para entender essa evolução, o

⁴The Right to Privacy. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1321160>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

⁵Disponível em: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

⁶Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.8.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

⁷Disponível em: <https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Supervisor Europeu de Proteção de Dados apresenta uma linha do tempo no Quadro 1 (União Europeia, 2018).

Quadro 1 – Linha do tempo dos eventos mais relevantes

Data	Evento Importante	Descrição
24/10/1995	Diretiva 95/46/CE	Adoção da primeira diretiva de proteção de dados pessoais na UE.
25/01/2012	Proposta de Reformulação	Proposta para fortalecer as regras de proteção de dados e adaptar à economia digital.
12/03/2014	Aprovação pelo Parlamento Europeu	GDPR aprovado com ampla maioria.
27/04/2016	Publicação do GDPR	Publicação oficial do GDPR, regulamentando a proteção de dados pessoais na UE.
25/05/2018	Aplicação do GDPR	Início da aplicação obrigatória do GDPR em todos os Estados-membros da UE.

Fonte: União Europeia (2018).

O GDPR, diferente de uma diretiva, é aplicável diretamente e deve ser implementado uniformemente em todos os Estados da UE, sem mudanças nas leis nacionais (Lee, 2018; Diblle, 2020). Sua extraterritorialidade atinge qualquer organização que lide com dados de cidadãos europeus, onde quer que esteja (Vermeulen; Lievens, 2017). Esta abordagem inspirou leis de proteção de dados em outros países, como a LGPD no Brasil, a Lei de Proteção de Dados Pessoais de 2019 na Tailândia e a Lei de Proteção de Informações Pessoais da China, de outubro de 2020 (Hsu, 2021). O GDPR tem 173 considerandos, 11 capítulos e 99 artigos, adotados por toda a UE, e influenciou diretamente leis globais de proteção de dados.

2.3 A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) brasileira, Lei nº 13.709, foi publicada em 14 de agosto de 2018. Seus dispositivos entraram em vigor em três etapas: em 28 de dezembro de 2018, apenas os artigos que criaram a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade; em 1º de agosto de 2021, os artigos que previam sanções administrativas; e, em agosto de 2020, todos os demais dispositivos, 24 meses após a publicação.

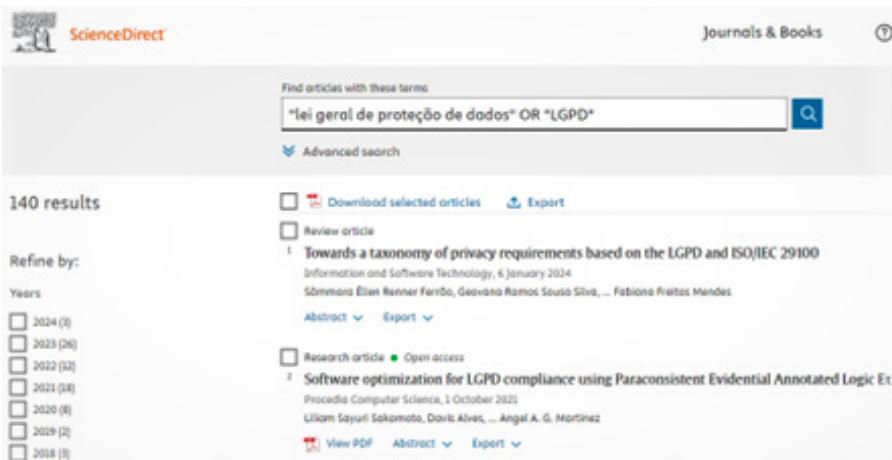
Para ampliar o conhecimento sobre o tema da pesquisa, optou-se por consultar a base Scopus, usando os argumentos de busca “lei geral de proteção de dados OR “LGPD”. Foram localizados 140 documentos⁸ (Figura 1).

Os documentos recuperados cobrem de 1993 a 2024, com foco maior a partir de 2020. Ferrão et al. (2024) identificaram que garantir conformidade com a legislação de privacidade de dados é um desafio para equipes de desenvolvimento de software. Eles propuseram uma

⁸Pesquisa realizada em 08/04/2024.

taxonomia de requisitos de privacidade baseada na LGPD para alinhar o desenvolvimento aos requisitos legais. Sakamoto et al. (2021) destacaram que a LGPD foi promulgada tarde no Brasil, exigindo mais conscientização sobre privacidade de dados, e propuseram homologar um software de proteção de dados para melhorar o controle de riscos. Ponce (2023) discutiu a discriminação nos algoritmos, alertando sobre o aumento da discriminação digital. Maple, Epiphaniou e Bottarelli (2021) notaram interesse crescente na privacidade, mas pouco conhecimento sobre medidas legais necessárias. Eles afirmaram que regulamentações, como o GDPR e a LGPD, buscam criar padrões para o uso de tecnologias e informações.

Figura 1 – Consulta à base Scopus



The screenshot shows the Scopus search interface. The search bar contains the query: "Lei geral de proteção de dados" OR "LGPD". The results page displays 140 articles. On the left, there is a sidebar for refining the search by year, with options for 2024 (0), 2023 (26), 2022 (32), 2021 (18), 2020 (8), 2019 (2), and 2018 (1). The main area shows two article snippets. The first article is titled "Towards a taxonomy of privacy requirements based on the LGPD and ISO/IEC 29100" from the journal "Information and Software Technology" (Volume 6, January 2024). The second article is titled "Software optimization for LGPD compliance using Paraconsistent Evidential Annotated Logic Et" from the journal "Procedia Computer Science" (Volume 1, October 2022).

Fonte: (Scopus, 2024)

Demetzou, Zanfir-Fortuna e Vale (2023) exploraram leis de proteção de dados na UE e em seis jurisdições, focando na América Latina. Eles compararam como estas leis inspiradas no GDPR se aplicam à tomada de decisões automatizadas. Akanfe, Lawong e Rao (2024) discutiram conflitos entre Blockchain e regulamentação de privacidade, analisando 71 estudos para destacar áreas de atrito e propor uma estrutura unificadora. Peixoto et al. (2023) mostraram que desenvolvedores de software frequentemente ignoram requisitos de privacidade, com muitos brasileiros carecendo de conhecimento para criar sistemas que protejam dados.

Reilly (2021) afirmou que modelos de privacidade digital responsabilizam indivíduos pela proteção de dados, o que é insuficiente frente à coleta massiva on-line. Ele defendeu reformas legais para uma melhor proteção. Fantonelli et al. (2023) analisaram a gestão de dados de saúde em países com leis de proteção, concluindo que práticas, como regras de acesso e consentimento, são exemplos para o Brasil. Bueno e Canaan (2024) estudaram o impacto da Lei dos Serviços Digitais da UE no Projeto de Lei de Fake News do Brasil, usando entrevistas com especialistas para avaliar a influência regulatória da UE.

Os artigos revisados abordaram a complexidade e a importância da conformidade com a LGPD e outras regulamentações de privacidade, destacando a necessidade de conscientização,

adaptação tecnológica e implementação de políticas eficazes. Eles exploraram desafios, como discriminação algorítmica, conflitos com tecnologias emergentes, como blockchain, e a gestão de dados sensíveis. A revisão indicou a necessidade urgente de desenvolvimento de conhecimento e de ferramentas práticas para garantir a privacidade e proteção de dados pessoais, especialmente no contexto brasileiro.

2.4 Bancos de dados legados

Um banco de dados é uma coleção de dados que descreve as atividades de uma ou mais organizações relacionadas (Ramarkrishnan; Gehrke, 2011). Por exemplo, um banco de dados de uma universidade poderia conter informações sobre alunos, professores, cursos e turmas; além de relacionamentos entre as entidades, como a matrícula dos alunos nos cursos, cursos ministrados pelos professores, e o uso de salas por cursos. Um sistema de gerenciamento de dados (SGBD) é um software para auxiliar a manutenção e utilização de vastos conjuntos de dados.

Elmasri e Navathe (2005) definiram um SGBD como um conjunto de programas que permite aos usuários criar e manter um banco de dados. O SGBD é um sistema de software de propósito geral que facilita a definição, a construção, a manipulação e o compartilhamento de bancos de dados entre vários usuários e aplicações.

Um banco de dados é legado quando armazena dados usados por um sistema ou software desenvolvido por uma tecnologia “mais antiga” comparada às atuais, chamada “tecnologia legada”. Quando se opta por iniciar o desenvolvimento de um novo sistema de tecnologia da informação, reescreve-se o código-fonte ou comandos, em uma linguagem computacional mais atual. O novo software reescrito geralmente necessitará de um banco de dados mais moderno e ágil para armazenamento das informações, antigas e novas. Os dados terão que ser migrados do banco de dados legado para o novo.

O objetivo deste estudo é desenvolver um *framework* que auxilie órgãos e entidades públicas na adequação dos bancos de dados legados à LGPD. Esses bancos de dados não precisam ser de tecnologias antigas, mas não foram adaptados às novas exigências da LGPD que serão abordadas na seção do *Framework Proposto*.

A LGPD, em seu artigo 63, já trouxe essa preocupação:

Art. 63. A autoridade nacional estabelecerá normas sobre a adequação progressiva de bancos de dados constituídos até a data de entrada em vigor desta Lei, consideradas a complexidade das operações de tratamento e a natureza dos dados (Brasil, 2018).

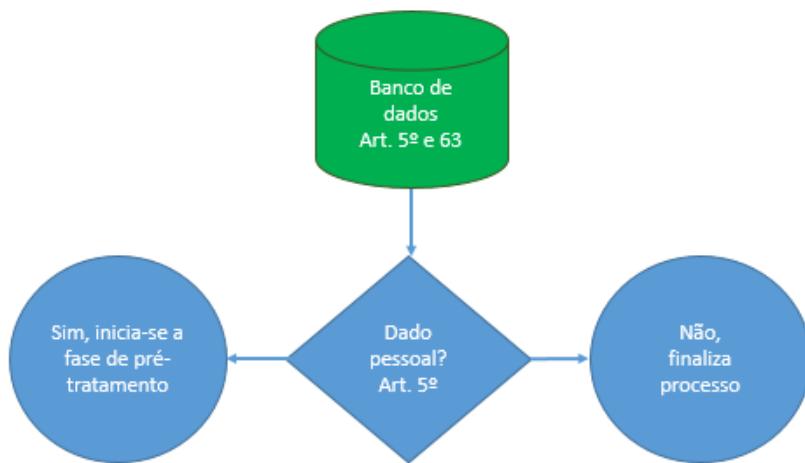
A modernização e a adequação dos bancos de dados legados são essenciais para garantir a conformidade com a LGPD. A transição de sistemas baseados em tecnologias legadas para plataformas modernas e eficientes melhora o gerenciamento e segurança dos dados, e assegura que as práticas de tratamento de dados estejam alinhadas com as exigências legais atuais. A

LGPD reconhece a importância dessa adaptação progressiva, destacando a necessidade de normas claras para orientar esse processo. Portanto, um *framework* bem desenvolvido auxiliará os órgãos e entidades públicas na implementação das normas de proteção de dados, promovendo a segurança e a privacidade das informações pessoais.

3. FRAMEWORK PROPOSTO

Após analisar a LGPD, conclui-se que antes do tratamento de dados pessoais existe uma fase de pré-tratamento. Nessa fase, parte-se de um banco de dados legado, conforme o Art. 63 da Lei, e avalia-se se este banco contém dados pessoais (Art. 5º I). Se a resposta for negativa, o processo está finalizado e não há “tratamento”. Se a resposta for positiva, inicia-se o pré-tratamento de dados pessoais, conforme Figura 2.

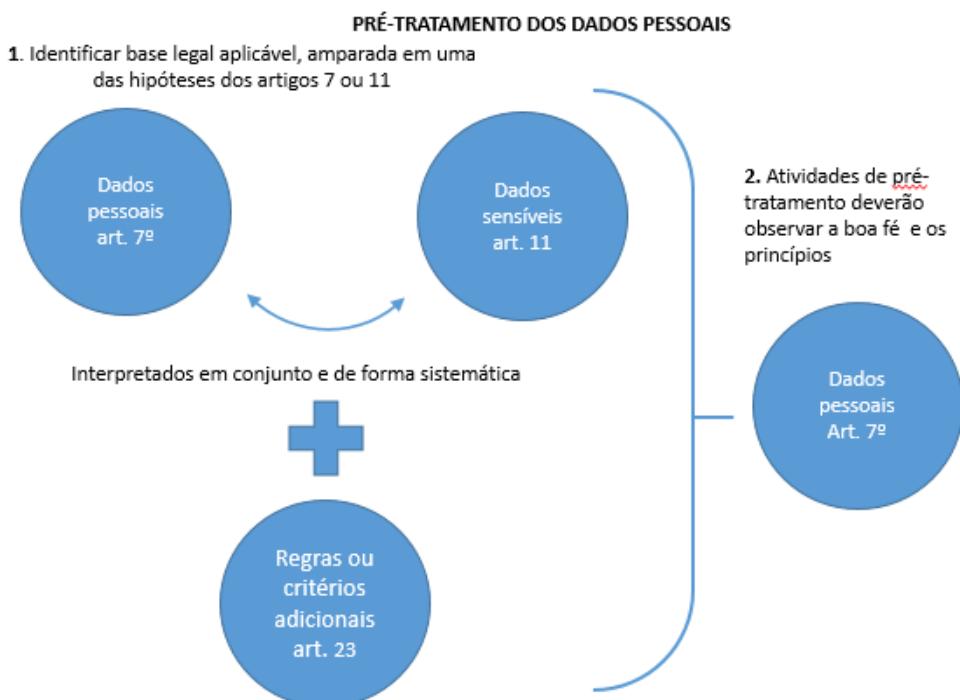
Figura 2 – Processo inicial



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

Na fase de pré-tratamento (Figura 3), o primeiro passo é identificar a base legal aplicável na LGPD, verificando se os dados estão amparados em uma das hipóteses dos artigos 7º (dados pessoais) ou 11 (dados pessoais sensíveis). Segundo o Guia da ANPD, ambos os artigos devem ser interpretados em conjunto. Também deve-se verificar se as regras ou critérios adicionais (Art. 23) foram observados. Por fim, para fechar a análise do pré-tratamento, deve-se certificar de que todas as atividades estejam alinhadas aos princípios da lei (Art. 6º).

Figura 3 – Fase de pré-tratamento



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

O tratamento de dados pessoais, ou seja, as 19 atividades operacionais (Quadro 2) do Art. 5º X se iniciam se o banco de dados analisado atender aos requisitos da fase de pré-tratamento. Porém, esta fase não é objeto de estudo deste trabalho.

Quadro 2 – Tratamento de dados

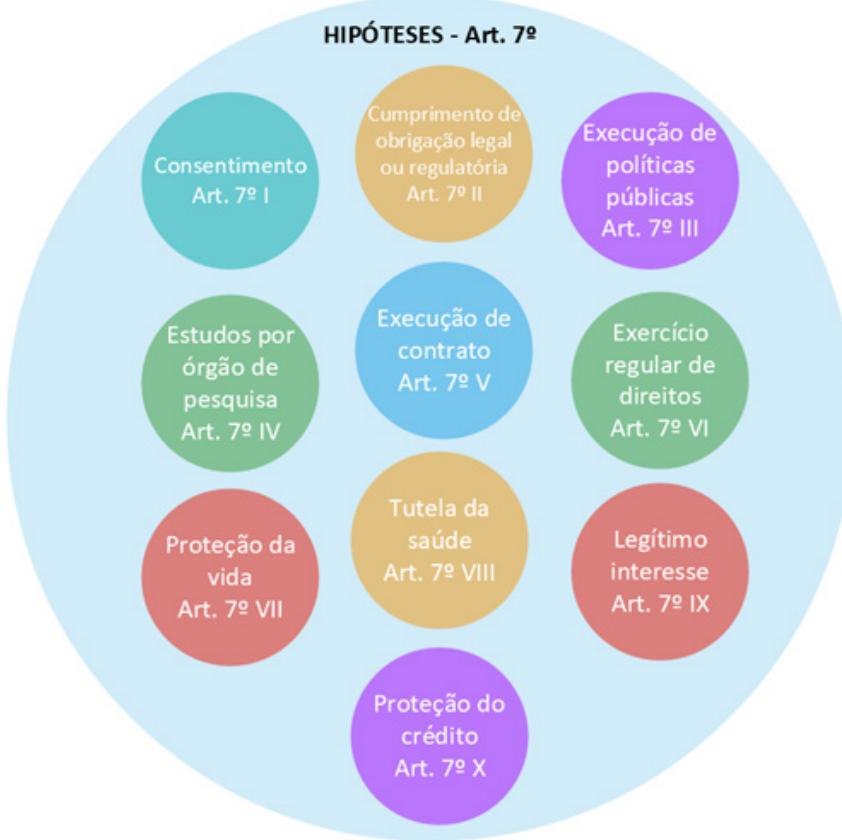
coleta	arquivamento
produção	armazenamento
recepção	eliminação
classificação	avaliação ou controle da informação
utilização	modificação
acesso	comunicação
reprodução	transferência
transmissão	difusão
distribuição	extração
processamento	-

Fonte: Art. 5º X da LGPD (2018)

Para um dado pessoal avançar à fase de tratamento, é necessário atender a pelo menos uma das bases legais do Art. 7º da LGPD (Figura 4).

A ANPD, no seu Guia Orientativo para tratamento de dados pessoais pelo poder público, enfatiza as quatro bases legais mais comuns apresentadas como justificativas por um órgão ou entidade pública ao tratar um dado pessoal: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal ou regulatória e execução de políticas públicas.

Figura 4 – Bases legais para tratamento de dados pessoais



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

Embora o consentimento (Art. 7º I) seja típico em tratamentos por entes privados, e o poder público exercer prerrogativas estatais que o dispensem, o consentimento pode ser admitido para o tratamento de dados pelo Poder Público. São casos em que o ente estatal prefere assegurar ao titular a possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados. O Guia da ANPD exemplifica:

Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado on-line e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar

ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular (Brasil, 2022).

A base legal do legítimo interesse (Art. 7º IX) prevê o tratamento de dados pessoais “não sensíveis” quando necessário para atender interesses legítimos do controlador. Assim como no consentimento, invocar o legítimo interesse não é apropriado quando o ente público precisa tratar dados compulsoriamente ou para cumprir obrigações legais. Recomenda-se que o Poder Público pondere as expectativas dos titulares dos dados pessoais com os interesses estatais, e observe se a imputação da base legal legítimo interesse não criará restrições aos direitos individuais.

O cumprimento de obrigação legal ou regulatória (Art. 7º, II) invoca a base legal em duas situações: normas de conduta e normas de organização. No primeiro caso, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma determinação legal expressa ou a uma obrigação de um órgão regulador, decorrente de uma conduta ou regra que disciplina um comportamento. No segundo caso, a base legal está fundamentada nos normativos que estruturam os órgãos e as entidades públicas, a partir de suas competências e atribuições. Resumindo, as normas de conduta estabelecem obrigações de forma direta e expressa, enquanto as normas de organização estão vinculadas às atribuições legais do órgão público.

A execução de políticas públicas (Art. 7º III) regula o tratamento de dados pessoais necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos, ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos similares. A ANPD recomenda interpretar o conceito de política pública de forma ampla, para abranger qualquer programa ou ação governamental formalmente estabelecida.

Para que um dado pessoal sensível avance à fase de tratamento, é necessário que atenda a uma das bases legais do Art. 11º da LGPD. Segundo a LGPD, o tratamento de dados pessoais sensíveis ocorrerá em duas hipóteses legais, com subdivisões da segunda:

1. Quando o titular ou seu responsável legal consentir;
2. Sem consentimento do titular, quando indispensável para:
 - a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
 - b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;
 - c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;

- d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral;
- e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiros;
- f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou
- g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular.

Comparando as bases legais de pré-tratamento para dados pessoais sensíveis (Art. 11) e não-sensíveis (Art. 7), tem-se o Quadro 3.

Quadro 3 – Comparativo das bases legais

Base Legal	Dados Pessoais (Art. 7)	Dados Pessoais Sensíveis (Art. 11)
1. Consentimento	Mediante consentimento do titular.	Mediante consentimento do titular ou de seu responsável legal.
2. Obrigação Legal	Para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador.	Para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador.
3. Políticas Públicas	Para a execução de políticas públicas pela administração pública.	Para o tratamento compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas pela administração pública.
4. Estudos e Pesquisas	Para a realização de estudos por órgãos de pesquisa, garantida a anonimização.	Para a realização de estudos por órgãos de pesquisa, garantida a anonimização, sempre que possível.
5. Contratos	Para a execução ou preparação de contratos.	Para o exercício regular de direitos em contratos e em processos judiciais, administrativos ou arbitrais.
6. Direitos Legais	Para o exercício regular de direitos em processos judiciais, administrativos ou arbitrais.	Para o exercício regular de direitos, inclusive em contratos e processos judiciais, administrativos ou arbitrais.
7. Proteção à Vida	Para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiros.	Para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiros.
8. Saúde	Não aplicável.	Para a tutela da saúde, exclusivamente, por profissionais ou serviços de saúde, ou autoridades sanitárias.
9. Legítimo Interesse	Para atender interesses legítimos do controlador ou de terceiro.	Não aplicável.
10. Proteção ao Crédito	Para a proteção ao crédito.	Não aplicável.
11. Prevenção à Fraude	Não aplicável.	Para a garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Analizando o quadro comparativo, o Art. 7 prevê 10 bases legais, enquanto o Art. 11 prevê 8. O Art. 11 resume 2 bases legais do Art. 7 em uma única e inova com a base legal de tratamento para a prevenção à fraude e à segurança. Assim, chega-se a 11 (onze) bases legais de tratamento distintas. A Figura 4 anterior precisa ser revisada para representar corretamente a conjugação das bases legais dos dois artigos da lei, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Bases legais conjugadas

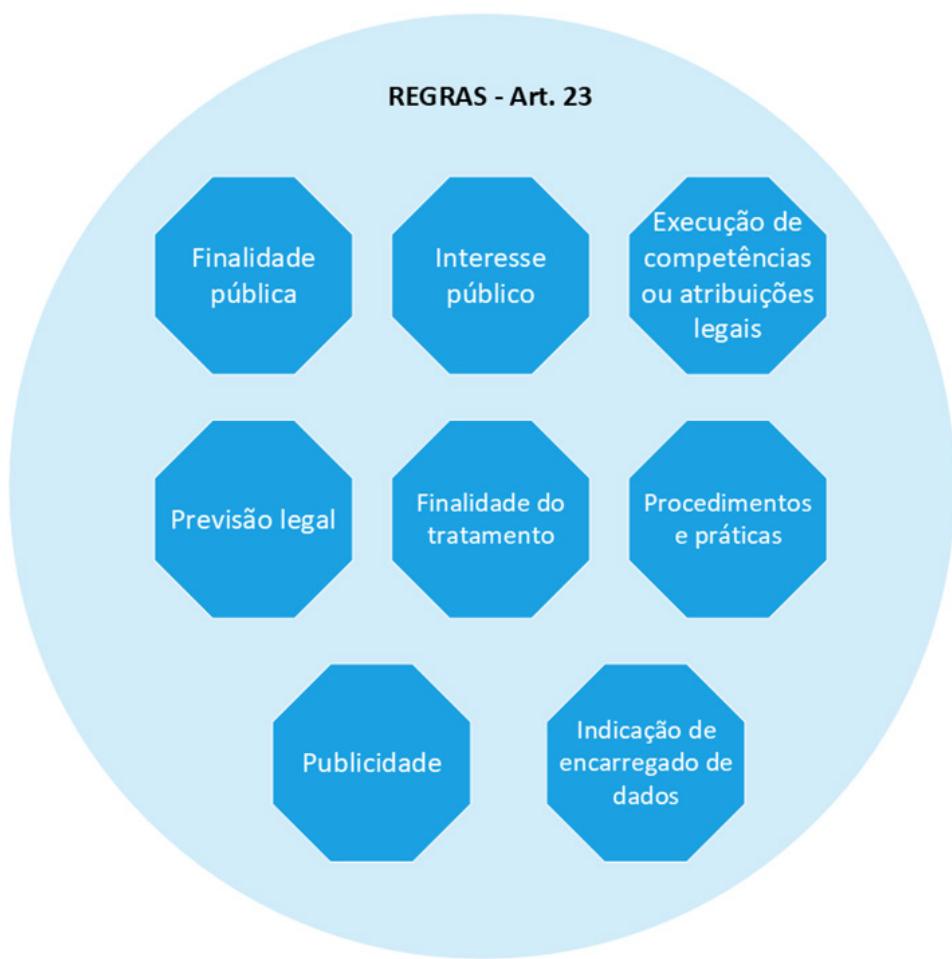


Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

O capítulo IV da LGPD, “DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO”, seção I, artigo 23, estipula que o tratamento de dados pessoais por entidades públicas deve atender a sua finalidade pública, perseguindo o interesse público e executando suas competências legais. O Guia da ANPD destaca a importância de interpretar as bases legais dos artigos 7º e 11 em conjunto com os critérios adicionais do artigo 23 (incisos I a III). Na visão deste autor, as regras e critérios que se aplicam à etapa de pré-tratamento de dados no setor público são (Figura 6):

- Finalidade pública do tratamento;
- Interesse público no tratamento;
- Execução de competências ou atribuições legais;
- Previsão legal do tratamento;
- Finalidade do tratamento;
- Informação sobre os procedimentos e práticas do tratamento;
- Publicidade das operações de tratamento;
- Indicação de encarregado de dados.

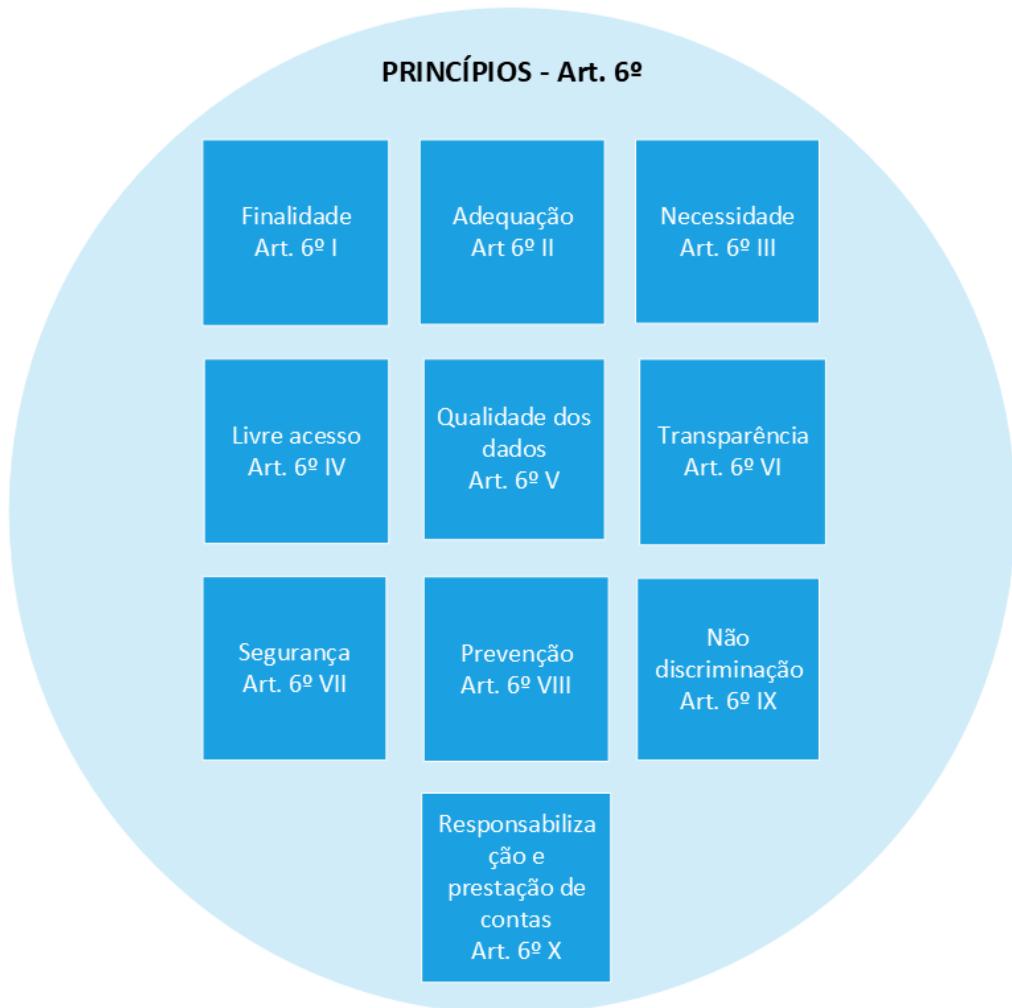
Figura 6 – Regras e critérios para tratamento



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

Por fim, segundo o Art. 6º da LGPD, as atividades de tratamento de dados pessoais devem observar a boa fé e os seguintes princípios: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas. Os princípios do *framework* proposto podem ser representados pela Figura 7.

Figura 7 – Princípios para o tratamento de dados pessoais

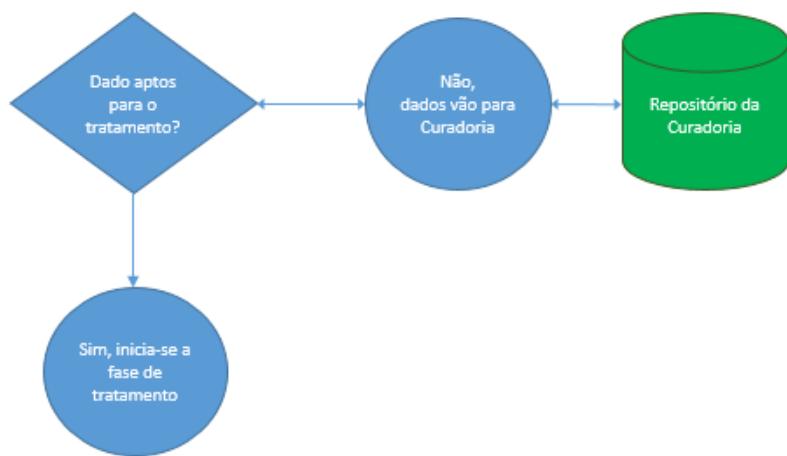


Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Após concluir a fase de pré-tratamento de dados, surge uma pergunta importante: os dados estão prontos para avançar para a fase operacional de tratamento? Se a resposta for “sim”, entende-se que todos os requisitos foram cumpridos, mas podem restar dados pessoais não claramente enquadrados. Para solucionar estas exceções, sugere-se criar uma rotina de curadoria e um repositório, onde esses dados ficariam armazenados aguardando uma decisão humana (Figura 8).

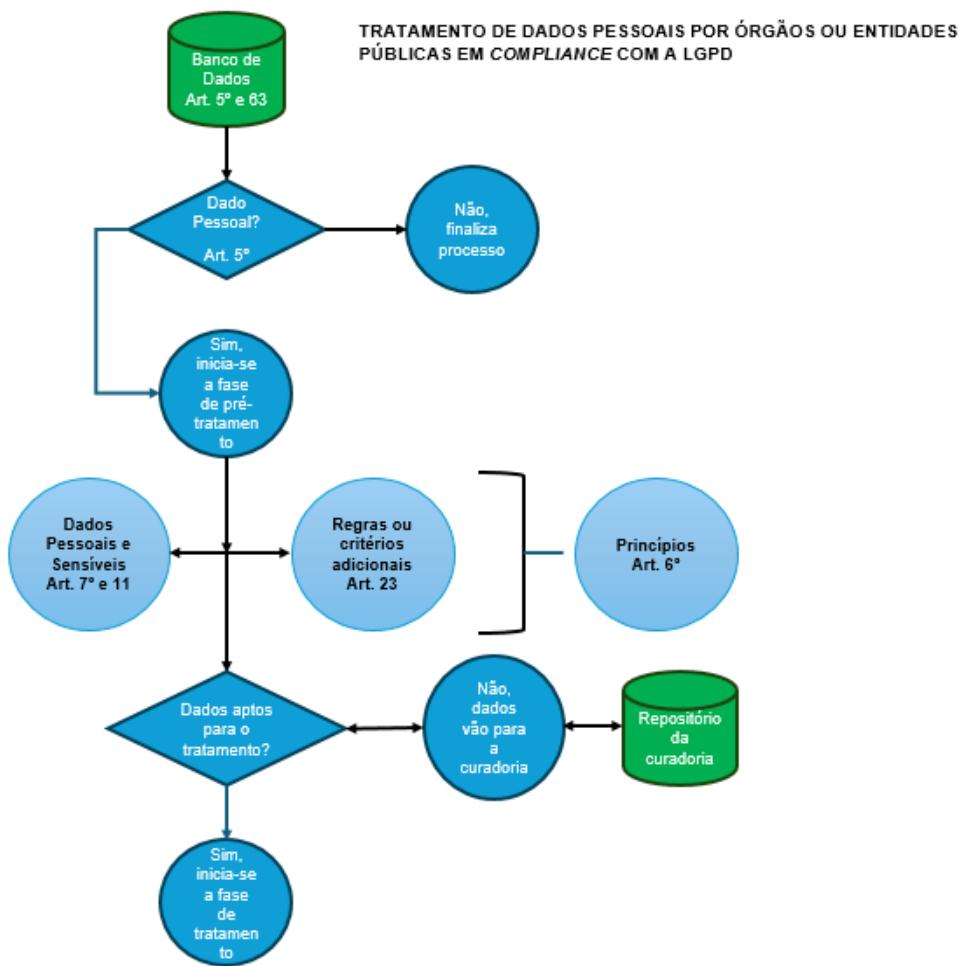
Em um processo automatizado, é normal haver uma curadoria manual, principalmente com dados não objetivos. Isso elimina dúvidas de enquadramento dos dados, permitindo que todos avancem para o tratamento. Após a apresentação das etapas da fase de pré-tratamento, a Figura 9 mostra a visão geral do *framework* proposto.

Figura 8 – Curadoria



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

Figura 9 – Visão geral do framework proposto



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

O Quadro 4 apresenta uma síntese dos critérios de conformidade com base no *framework* proposto, visando sistematizar os principais critérios para adaptar bancos de dados legados às exigências da LGPD. Estes critérios servem como referência para órgãos públicos avaliarem e assegurarem a conformidade de seus processos de tratamento de dados pessoais, garantindo que estejam de acordo com as disposições legais.

Quadro 4 – Síntese dos critérios de conformidade

Critério de Conformidade	Descrição	Base Legal (LGPD)
Identificação de Dados Pessoais	Verificar se o banco de dados contém dados pessoais ou sensíveis, conforme definido pela LGPD.	Art. 5º, I
Verificação da Base Legal	Garantir que o tratamento dos dados está amparado por uma das bases legais especificadas nos artigos 7º (dados pessoais) ou 11º (dados sensíveis).	Art. 7º e Art. 11º
Aplicação de Princípios da LGPD	Assegurar que o tratamento de dados observe os princípios fundamentais da LGPD, como finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, transparência e segurança.	Art. 6º
Cumprimento de Critérios Adicionais	No caso de dados tratados por órgãos públicos, verificar o cumprimento dos critérios adicionais: finalidade pública, interesse público e execução de competências legais.	Art. 23
Medidas de Segurança e Proteção	Implementar medidas técnicas e administrativas adequadas para proteger os dados contra acessos não autorizados e incidentes de segurança.	Art. 46º
Curadoria de Dados	Criar uma rotina de curadoria para tratar dados que não se enquadram claramente nas bases legais ou princípios, antes do processamento automatizado.	Parte integrante do <i>framework</i> proposto (baseado na interpretação do Art. 5º e 6º da LGPD)
Consentimento ou Outra Base Legal	Garantir que, para dados coletados com consentimento, este seja válido e específico; ou utilizar outra base legal adequada para o tratamento.	Art. 7º e Art. 11º
Anonimização ou Pseudonimização	Adotar técnicas de anonimização ou pseudonimização para proteger a identidade dos titulares de dados sempre que possível.	Art. 13º, II (pseudonimização) e Art. 12º (anonimização)
Tratamento de Dados Sensíveis	Verificar se o tratamento de dados pessoais sensíveis segue os requisitos legais mais restritos, conforme o Art. 11 da LGPD.	Art. 11º
Execução de Políticas Públicas	No caso de órgãos públicos, assegurar que o tratamento de dados está alinhado à execução de políticas públicas, conforme regulamentações aplicáveis.	Art. 7º, III

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Cada critério visa facilitar a verificação de conformidade e fornecer um guia claro para implementar as exigências legais da LGPD. Os principais pontos destacados são a identificação de dados pessoais, a verificação da base legal para o tratamento, a aplicação dos princípios da LGPD e a implementação de medidas de segurança e rotinas de curadoria de dados.

O Quadro sintetiza os parâmetros para assegurar que os bancos de dados atendam às exigências da LGPD, promovendo a segurança jurídica e a proteção dos dados pessoais dos cidadãos. Este instrumento oferece uma base sólida para a governança de dados, facilitando o processo de adequação e mitigando riscos de não conformidade e sanções legais.

4. VALIDAÇÃO PRELIMINAR DO FRAMEWORK PROPOSTO

Para validar, preliminarmente, o *framework* proposto, foram coletados arquivos do Portal Brasileiro de Dados Abertos⁹. Foram acrescentados a esses arquivos dados pessoais, para que os registros resultantes ficassem próximos de uma base de dados legada real. Assim, ao submeter um ou mais arquivos ao *framework* proposto, fosse possível simular um caso concreto de pré-tratamento de dados pela LGPD.

Para a segunda etapa de análise de dados e validação preliminar do *framework* proposto, foram realizadas entrevistas com especialistas em LGPD de órgãos públicos. Eles realizaram análises críticas do *framework*, utilizando suas próprias bases de dados legadas.

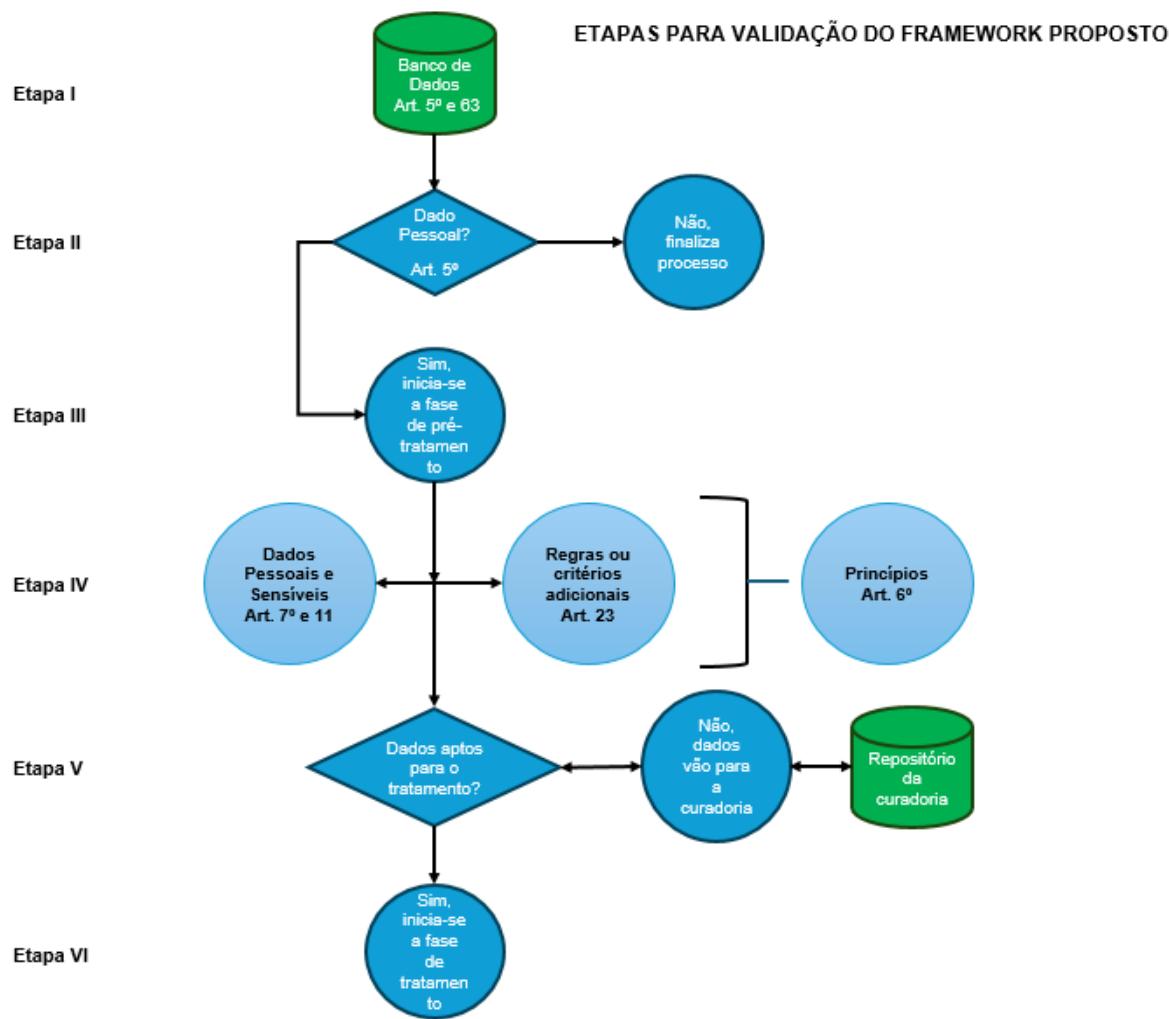
Apresentado o *framework* proposto, e em atendimento aos objetivos da pesquisa, segue o momento de validá-lo a partir de um banco de dados real. Permite-se que esse banco possa sofrer pequenas alterações para validação teórica, ou seja, foram simulados modelos de BD para atender a todas as hipóteses possíveis. Neste estudo, observaram-se 6 hipóteses de bancos de dados (BD) legados diferentes:

- a) BD sem dados pessoais OU;
- b) BD com dados pessoais OU;
- c) BD com dados pessoais sensíveis OU;
- d) BD com dados anonimizados OU;
- e) BD com dados pseudonimizados OU;
- f) BD com dois ou mais dados dos itens anteriores (a/b/c/d/e).

Para facilitar o entendimento e a validação, o *framework* proposto foi dividido em 6 etapas, conforme a Figura 10.

⁹Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <<https://dados.gov.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Figura 10 – Framework proposto em etapas



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

Após a primeira fase de validação do framework proposto, este foi submetido à avaliação de especialistas de entidades do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), com maior maturidade no tema. Doze representantes de órgãos públicos aceitaram participar da entrevista. As orientações sobre a pesquisa e o roteiro de entrevista foram enviadas previamente para os profissionais que aceitaram o convite. As entrevistas ocorreram em julho, agosto e setembro de 2022, por videoconferências, registradas com Google Meet ou Microsoft Teams. Devido às dificuldades no agendamento e à necessidade de finalizar a pesquisa, foram entrevistados os especialistas listados no Quadro 5.

Quadro 5 – Especialistas que contribuíram com a pesquisa

Identificação	Área	Órgão
Entrevistado A	Coordenação de Privacidade e Proteção de Dados	SERPRO
Entrevistado B	Coordenação-Geral de Departamento de Privacidade e Segurança da Informação	Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia
Entrevistado C	Encarregado de Dados	Secretaria Executiva do Ministério da Economia
Entrevistado D	Encarregado de Dados e <i>Data Protection Officer</i> – DPO	Casa Civil da presidência da República
Entrevistado E	Encarregado de Dados	Instituto Federal de Santa Catarina
Entrevistado F	Encarregado de Dados	Ministério de Minas e Energia
Entrevistado G	Governança de Dados	Ministério do Desenvolvimento Social

Fonte: Elaborado pelos autores (2024)

Os entrevistados responderam a oito perguntas sobre o *framework*, destacando: bases legais, regras ou critérios adicionais, princípios, sequência, acréscimo de hipóteses, aplicação/validação, verificação da conformidade dos bancos de dados legados e outras sugestões.

A reorganização do *framework* proposto foi atualizada com as sugestões dos entrevistados, de acordo com suas experiências. Algumas contribuições foram aceitas pelos autores deste estudo. Outras motivaram novas reuniões para melhor entendimento, enquanto algumas não foram aceitas parcialmente ou descartadas.

Não houve novas contribuições das entrevistas, que ratificaram o entendimento dos autores. Optou-se por reescrever as regras ou critérios:

- a) Finalidade pública do tratamento;
- b) Interesse público no tratamento;
- c) Execução de competências ou atribuições legais;
- d) Previsão legal do tratamento;
- e) Informação sobre os procedimentos e práticas do tratamento;
- f) Publicidade das operações de tratamento;
- g) Indicação de encarregado de dados.

Sobre os princípios, não houve contribuição que requeresse alterar o *framework* proposto, apenas sugestões para trabalhos futuros. Quanto ao sequenciamento do *framework*, a maioria dos entrevistados concordou com a disposição apresentada. Quanto às hipóteses de bancos de dados diferentes, os entrevistados sugeriram uma nova redação:

- a) BD sem dados pessoais OU;
- b) BD com dados pessoais OU;

- c) BD com dados pessoais sensíveis OU;
- d) BD com dados descaracterizados OU;
- e) BD com dois ou mais dados dos itens anteriores (b/c/d).

Assim, foram eliminadas as hipóteses de dados anonimizados e pseudonimizados, e substituídas por descaracterizados, ou seja, dados que ainda não foram tratados, mas tiveram sua forma ou aparência alteradas. Ainda sobre as hipóteses, houve uma importante contribuição de um entrevistado, sugerindo a inclusão no *framework* a base legal do Art. 14 da LGPD, que prevê o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes.

Sobre a aplicação/validação, foi recebida uma sugestão para melhorar a descaracterização da data de nascimento do titular dos dados, para que sua idade não seja identificada. Sobre a verificação de conformidade, não foram recebidas contribuições relevantes. Os entrevistados fizeram sugestões para estudos futuros e recomendações sobre o conceito de anonimização e pseudonimização, já tratados na revisão do *framework*.

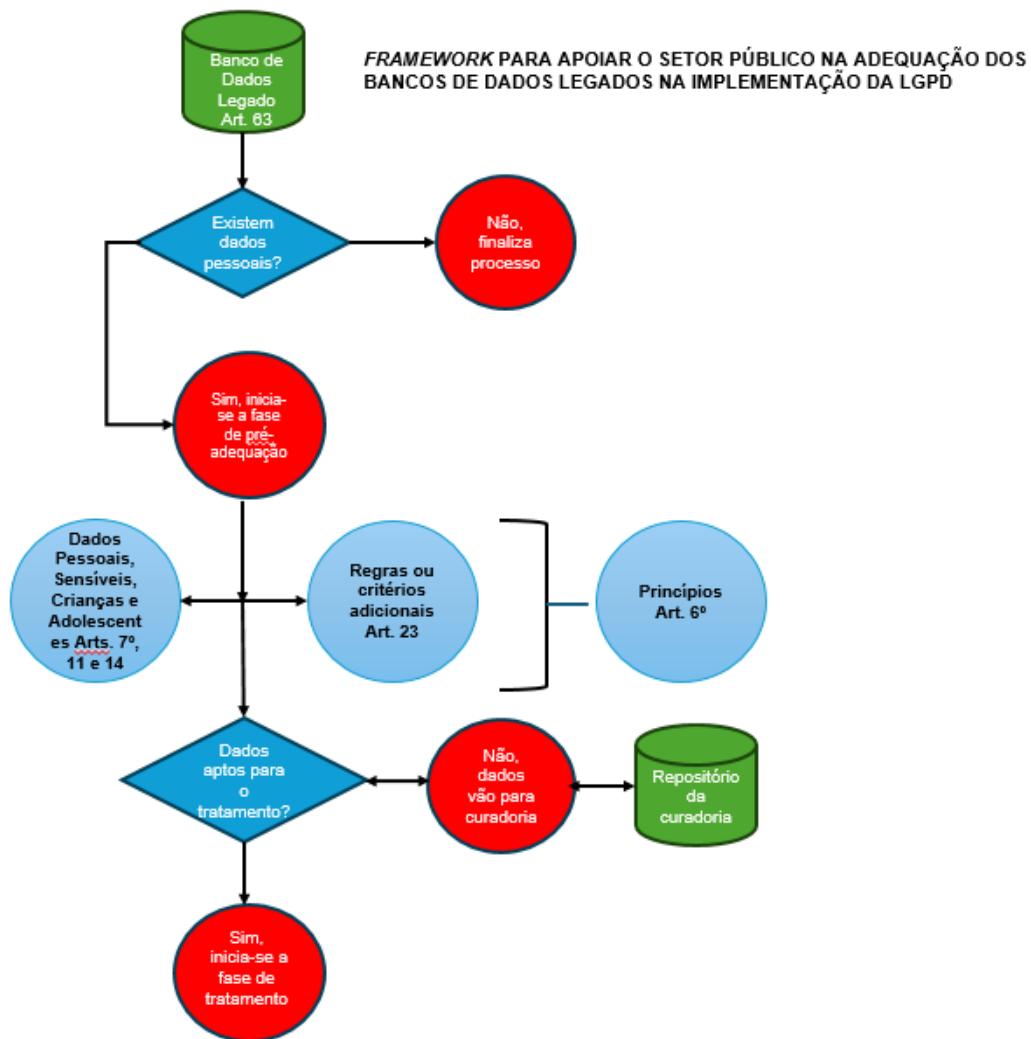
Portanto, a visão geral do *framework* inicial evoluiu para o modelo apresentado na Figura 11. O órgão ou entidade pública com bancos de dados legados poderá usar o *framework* proposto para iniciar a adequação preliminar dos dados à LGPD.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O *framework* proposto para adequação de bancos de dados legados à LGPD se fundamentou em uma análise do referencial teórico sobre a evolução da privacidade e proteção de dados, com ênfase nas influências do GDPR da União Europeia. A literatura revisada destacou a importância de diferenciar privacidade de proteção de dados. Conforme Rodotà (2009), privacidade envolve controle sobre a informação, enquanto proteção de dados abrange direitos fundamentais na era digital. O *framework* proposto incorporou essa distinção, garantindo que os princípios de privacidade e proteção de dados sejam aplicados desde a fase de pré-tratamento dos dados pessoais. Essa abordagem assegura que os dados pessoais sejam gerenciados conforme as expectativas legais e éticas, promovendo a proteção da privacidade dos cidadãos.

O GDPR, padrão ouro global de proteção de dados, influenciou a criação da LGPD no Brasil. A análise do GDPR revelou a importância de uma legislação robusta e extraterritorial que assegura direitos de privacidade independentes da localização do controlador dos dados (Lee, 2018; Vermeulen; Lievens, 2017). O *framework* proposto adotou uma abordagem semelhante ao GDPR, integrando princípios fundamentais de proteção de dados e requisitos legais específicos da LGPD. Isso garante que os bancos de dados legados atendam às normas exigidas, mitigando riscos e assegurando a conformidade.

Figura 11 – Modelo final do framework



Fonte: Elaborada pelos autores (2024)

O referencial teórico explorou os desafios na adaptação de bancos de dados legados no setor público. A literatura indicou que a maioria dos órgãos públicos enfrenta dificuldades para se adequar à LGPD (Brasil, 2022). O *framework* proposto abordou esses desafios ao fornecer uma estrutura clara e sistemática para identificar e tratar dados pessoais conforme as exigências legais. A metodologia adotada, que incluiu a validação com especialistas, assegurou que o *framework* seja prático e aplicável no contexto real dos órgãos públicos brasileiros.

A LGPD estabelece diversas bases legais para o tratamento de dados pessoais, conforme Art. 7º e 11. O *framework* integrhou essas bases de forma estruturada, permitindo que os órgãos públicos avaliem e justifiquem cada operação de tratamento de dados. Além disso, o *framework* incorporou os princípios da LGPD, como finalidade, adequação, necessidade, transparência, e segurança, assegurando que todas as atividades de tratamento de dados sejam realizadas em conformidade com a lei (Brasil, 2018).

A implementação do *framework* proposto indica critérios de conformidade com a LGPD e fortalece a governança de dados nos órgãos públicos. Estudos revisados (Ferrão et al., 2024; Peixoto et al., 2023) apontam que a falta de conhecimento e ferramentas para a proteção de dados é um desafio significativo. O *framework* ajuda a preencher essa lacuna, oferecendo diretrizes claras e práticas para a gestão de dados pessoais, promovendo a segurança jurídica e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão deste estudo destaca a relevância e a eficácia do *framework* proposto para adaptar bancos de dados legados à LGPD. Por meio da análise da legislação, literatura relevante e validação preliminar com especialistas, o *framework* se mostrou um guia prático e sistemático para auxiliar órgãos públicos na adequação de seus bancos de dados.

O *framework* aborda as exigências da LGPD, como a identificação de dados pessoais, verificação das bases legais, aplicação de princípios e implementação de medidas de segurança. A inclusão de uma fase de pré-tratamento garante que os dados estejam em conformidade antes do tratamento operacional. Esta abordagem minimiza riscos de não conformidade e sanções legais, promovendo a segurança jurídica e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Apesar dos resultados positivos, o *framework* proposto possui limitações: escalabilidade e generalização, complexidade técnica, adaptação a tecnologias legadas e *feedback* de usuários finais. Contudo, essas limitações apontam perspectivas de pesquisas futuras:

- aplicação em cenários mais amplos, como bancos de dados heterogêneos ou com grandes volumes de dados, que poderiam revelar desafios de escalabilidade e performance não abordados;
- verificar a capacidade técnica para lidar com dados pessoais e sensíveis, aprofundando a discussão sobre a complexidade técnica da implementação;
- análise da adaptação a diferentes sistemas de gestão de bancos de dados (SGBDs), incluindo os desafios da migração de dados em sistemas antigos e obsoletos, com limitações técnicas;
- verificar o impacto do *framework* para os usuários finais (gestores de dados e administradores de TI), que podem enfrentar dificuldades práticas na implementação e aplicação;
- inclusão de métricas quantitativas para medir a eficácia do *framework* com indicadores como o tempo de adequação, a redução de incidentes de segurança ou o grau de conformidade com a LGPD.

Este estudo contribui para a proteção de dados no setor público brasileiro, oferecendo um modelo estruturado e preliminarmente validado para adequar bancos de dados legados à LGPD. As implicações dos resultados são vastas, fornecendo uma base para a segurança jurídica

e a confiança dos cidadãos nos processos de tratamento de dados pelos órgãos públicos. Além disso, o *framework* indica práticas de governança de dados mais seguras, alinhadas às exigências da LGPD, servindo como referência para futuros estudos e aprimoramentos na proteção de dados pessoais.

REFERÊNCIAS

- AKANFE, O.; LAWONG, D.; RAO, H. R. Blockchain technology and privacy regulation: reviewing frictions and synthesizing opportunities. **International Journal Of Information Management**, v. 76, 102753, jun. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2024.102753>. Acesso em:30 jun. 2024.
- ANDRADE, G. **Direito à privacidade**: intimidade, vida privada e imagem. Jusbrasil, 2015. Disponível em: <<https://quentasol.jusbrasil.com.br/artigos/214374415/direito-a-privacidade-intimidade-vida-privada-e-imagem>>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- BRASIL. Controladoria Geral da União (org.). **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <<https://dados.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BRASIL. **Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Governo Digital**. Guia do Framework de Privacidade e Segurança da Informação. Brasília, DF: Presidência da República 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/guias-e-modelos>>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- BRASIL. **Ministério da Educação**. Fundo de Financiamento Estudantil. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/mec-fundo-de-financiamento-estudantil-fies>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Guia Orientativo – Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/no-dia-internacional-da-protectao-de-dados-anpd-publica-guia-orientativo-sobre-tratamento-de-dados-pessoais-pelo-poder-publico>>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- BRASIL. [Constituição(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- BRASIL. Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação. **Diagnóstico do grau de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na Administração Pública Federal**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-verifica-risco-alto-a-privacidade-de-dados-pessoais-coletados-pelo-governo.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BUENO, T. M.; CANAAN, R. G. The Brussels Effect in Brazil: analysing the impact of the EU digital services act on the discussion surrounding the fake news bill. **Telecommunications Policy**, v. 48, n. 5, 102757, mar. 2024. Elsevier BV. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2024.102757>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CAETANO, J. V. L. O regulamento geral de proteção de dados (GDPR): uma análise do extraterritorial scope à luz da jurisdição internacional. **Cadernos Eletrônicos: Direito Internacional sem Fronteiras**, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 1-25, 30 jun. 2020.

CASTELLS, M. **End of Millennium**. Oxford. Blackwell Publishing. 2010, p. 489.

CASTELLS, M; CARDOSO, G. **The Network Society: From the Knowledge to Policy**. Washington, DC. Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005.

DEMETZOU, K.; ZANFIR-FORTUNA, G.; VALE, S. B. The thin red line: refocusing data protection law on adm, a global perspective with lessons from case-law. **Computer Law & Security Review**, v. 49, 105806, jul. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105806>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ELMASRI, R.; NAVATHE, S. B. **Sistemas de banco de dados**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

ELSEVIER, B.V. Holanda. **Scopus**. Disponível em: <https://www.scopus.com/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FERRÃO, S. É. R.; SILVA, G. R. S.; CANEDO, E. D.; MENDES, F. F. Towards a taxonomy of privacy requirements based on the LGPD and ISO/IEC 29100. **Information and Software Technology**, v. 168, 107396, abr. 2024. Elsevier BV. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.infsof.2024.107396>. Acesso em: 30 abr. 2024.

FRANCE. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos**. Estrasburgo, 2013. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

HSU, P. Emerging China data protection law: soft power from EU GDPR? **Tamkang Journal of International Affairs**, v. 25, n. 1, p. 287-310, jul. 2021.

LEE, S. **A Study on the Extraterritorial Application of the General Data Protection Regulation with a Focus on Computing**. PHD Dissertation. (Phd in International Law) – China University of Political Science and Law, Beijing. 2018, p. 539.

MAPLE, C.; EPIPHANIOU, G.; BOTTARELLI, M. Trustworthy digital infrastructure for identity systems: why should privacy matter to security engineers? **Computer Fraud & Security**, v. 2021, n. 6, p. 6-11, jan. 2021. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/s1361-3723\(21\)00063-4](http://dx.doi.org/10.1016/s1361-3723(21)00063-4). Acesso em: 15 mar. 2024.

MORESI, E.; PINHO, I. Bibliometric analysis of learning assessment. **CONTECSI USP - International Conference on Information Systems and Technology Management - ISSN 2448-1041**, Brasil, set. 2020. Disponível em: <<https://www.tecsi.org/contecsi/index.php/contecsi/17thCONTECSI/paper/view/6510>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

PEIXOTO, M.; FERREIRA, D.; CAVALCANTI, M.; SILVA, C.; VILELA, J.; ARAÚJO, J.; GORSCHEK, T. The perspective of Brazilian software developers on data privacy. **Journal Of Systems and Software**, v. 195, 111523, jan. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jss.2022.111523>. Acesso em: 05 abr. 2024.

POHLMANN, S. A. **LGPD Ninja**: entendendo e implementando a lei geral de proteção de dados nas empresas. Nova Friburgo: Fross, 2019. P. 238.

PONCE, P. P. Direct and indirect discrimination applied to algorithmic systems: reflections to brazil. **Computer Law & Security Review**, v. 48, 105766, abr. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105766>. Acesso em: 23 mar. 2024.

RAMARKRISHNAN, R.; GHRKE, J. **Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados**. 3.ed. Porto Alegre: Mc Graw Hill, 2011.

REILLY, C. A. Reading risk: preparing students to develop critical digital literacies and advocate for privacy in digital spaces. **Computers and Composition**, v. 61, 102652, set. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.compcom.2021.102652>. Acesso em: 23 mar. 2024.

RODOTÀ, S. Data protection as a fundamental right. In: GUTWIRTH, S.; POULLET, Y.; DE HERT, P.; TERWANGNE, C. de; NOUWT, S. (ed.). **Reinventing data protection?** Dordrecht: Springer, 2009. cap. 3, p. 77-82. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9498-9_3. Acesso em: 23 mar. 2024.

SAKAMOTO, L. S.; ALVES, D.; ABE, J. M.; SOUZA, J. S. de; SOUZA, N. A. de; MARTINEZ, A. A.G. Software optimization for LGPD compliance using Paraconsistent Evidential Annotated Logic Et. **Procedia Computer Science**, v. 192, p. 3049-3059, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.procs.2021.09.077>. Acesso em: 05 abr. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **Proteção de Dados Pessoais**. Estrasburgo, 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.8.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Supervisor Europeu de Proteção de Dados. **A História do Regulamento Geral de Proteção de Dados**. Bruxelas, 2018. Disponível em: <https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en>. Acesso em: 24 mar. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho (General Data Protection Regulation)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj?locale=pt>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

VERMEULEN, Gert; LIEVENS, Eva. **Data Protection and Privacy under Pressure**. Antwerp. Maklu Publishing. 2017, p. 341.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The right to privacy. **Harvard Law Review**, v. 4, n. 5, p. 193-220, dez. 1890.

Glauco Lauria Marques

<https://orcid.org/0000-0002-3735-2523>

Mestre em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). MBA em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo (USP/Ribeirão Preto). Professor na Faculdade de Tecnologia do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). glaucolauriamarques@hotmail.com

Eduardo Amadeu Dutra Moresi

<https://orcid.org/0000-0001-6058-3883>

Doutor em Ciência da Informação e Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB). Professor na Universidade Católica de Brasília (UCB). moresi@p.ucb.br



Brasília – 2024

enap