

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

v. 77 n. 1

jan-mar / 2026

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

As variações na coordenação federativa nas políticas públicas brasileiras: uma análise comparada de 10 políticas públicas

Catarina Ianni Segatto, Gabriela Spanghero Lotta,
Elissa Emily Andrada Marques

¿Cuánto importan las instituciones para la eficacia de una política de integridad pública? un estudio comparativo de cuatro pequeñas ciudades de Brasil

Rodrigo De Bona

Emendas parlamentares obrigatórias na saúde: descentralização, capacidade administrativa e resultados no SUS

Luna Viana

A colonialidade das políticas públicas: a construção do outro como dispositivo de dominação

Emmanuel de Nazareth Brasil

A presença negra na diplomacia brasileira: um estudo sobre burocracia e desigualdade racial na carreira diplomática brasileira

Gianmarco Loures Ferreira

Participação cidadã nas cidades inteligentes: identificando mecanismos nas cidades brasileiras

Rosanny Rayssa Souza Clemente, Júlia Emily de Souza Santos,
Maria Rebeca Ferreira da Silva, Luiz Antonio Felix Júnior,
Vera Lúcia Cruz e Elton Oliveira de Moura

Inteligência artificial (IA) no Poder Judiciário: panorama da produção acadêmica brasileira (2019-2024)

Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza e João Cesar de Souza Fererira

ENAP



Revista do Serviço Público

v. 77 n. 1

jan-mar / 2026

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

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: Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Bráulio 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 Marengo 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 Djissey 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, Valdinei Costa Souza, Verônica Paulino da Cruz, Marina Fontes Borges e Ana Clara Cândido.

Revisão ortográfica de português: Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Ian Ataíde

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

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, 2026

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

ENAP

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	6
As variações na coordenação federativa nas políticas públicas brasileiras: uma análise comparada de 10 políticas públicas	8
Las variaciones en la coordinación federativa en las políticas públicas brasileñas: un análisis comparado de 10 políticas públicas	
<i>Variations in federal coordination in brazilian public policies: a comparative analysis of 10 public policies</i>	
<i>Catarina Ianni Segatto, Gabriela Spanghero Lotta, Elissa Emily Andrada Marques</i>	
¿Cuánto importan las instituciones para la eficacia de una política de integridad pública? Un estudio comparativo de cuatro pequeñas ciudades de Brasil	29
Qual é a importância das instituições para a eficácia de uma política de integridade pública? Um estudo comparativo de quatro cidades pequenas do Brasil	
<i>How important are institutions to the effectiveness of public integrity policies? a comparative study of four small cities in Brazil</i>	
<i>Rodrigo De Bona</i>	
Emendas parlamentares obrigatórias na saúde: descentralização, capacidade administrativa e resultados no SUS	54
Enmiendas parlamentarias obligatorias en materia de salud: descentralización, capacidad administrativa y resultados en el SUS	
<i>Mandatory parliamentary amendments in healthcare: decentralization, administrative capacity, and outcomes in the SUS</i>	
<i>Luna Viana</i>	
A colonialidade das políticas públicas: a construção do outro como dispositivo de dominação	79
La colonialidad de las políticas públicas: la construcción del otro como dispositivo de dominación	
<i>The coloniality of public policies: the construction of the other as a means of domination</i>	
<i>Emmanuel de Nazareth Brasil</i>	

SUMÁRIO/CONTENTS

<p>A presença negra na diplomacia brasileira: um estudo sobre burocracia e desigualdade racial na carreira diplomática brasileira</p> <p>La presencia negra en la diplomacia brasileña: un estudio sobre la burocracia y la desigualdad racial en la carrera diplomática brasileña</p> <p><i>The black presence in Brazilian diplomacy: a study of bureaucracy and racial inequality in the brazilian diplomatic corps</i></p> <p>Gianmarco Loures Ferreira</p>	<p>110</p>
<p>Participação cidadã nas cidades inteligentes: identificando mecanismos nas cidades brasileiras</p> <p>Participación ciudadana en las ciudades inteligentes: identificación de mecanismos en las ciudades brasileñas</p> <p><i>Citizen participation in smart cities: identifying mechanisms in Brazilian cities</i></p> <p>Rosanny Rayssa Souza Clemente, Júlia Emily de Souza Santos, Maria Rebeca Ferreira da Silva, Luiz Antonio Felix Júnior, Vera Lúcia Cruz e Elton Oliveira de Moura</p>	<p>132</p>
<p>Inteligência artificial (IA) no Poder Judiciário: panorama da produção acadêmica brasileira (2019-2024)</p> <p>La inteligencia artificial (IA) en el Poder Judicial: panorama de la producción académica brasileña (2019-2024)</p> <p><i>Artificial intelligence (ai) in the judiciary: an overview of brazilian academic research (2019-2024)</i></p> <p>Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza João Cesar de Souza Fererira</p>	<p>158</p>
<p>Nominata de pareceristas</p>	<p>183</p>

EDITORIAL

Prezados leitores,

A Revista do Serviço Público, em sua primeira edição de 2026, reúne um conjunto expressivo de contribuições que, em diálogo, revelam a complexidade da ação estatal no Brasil contemporâneo. Em um cenário marcado por transformações institucionais, avanços tecnológicos e persistentes desafios sociais, os artigos aqui apresentados exploram, de forma complementar, dimensões centrais da administração pública — coordenação federativa, capacidade institucional, financiamento, desigualdades estruturais e inovação tecnológica — oferecendo evidências empíricas e reflexões críticas que iluminam tanto avanços quanto limites das políticas públicas no país, contribuindo para o aprimoramento dessas políticas e da gestão estatal.

No plano federativo, o artigo **As variações na coordenação federativa nas políticas públicas brasileiras: uma análise comparada de 10 políticas públicas** destaca que, embora tenha havido um fortalecimento da coordenação intergovernamental desde a Constituição de 1988, suas formas e intensidades variam significativamente entre políticas. A análise comparada de diferentes setores evidencia que essa variação se manifesta no grau de coordenação nacional, na configuração das arenas federativas, no papel desempenhado pelos estados e nos instrumentos voltados à transversalidade e intersetorialidade. Tais diferenças desafiam a consolidação de uma lógica sistêmica nas políticas públicas brasileiras, especialmente em contextos que demandam maior integração territorial e setorial, como crises sanitárias e climáticas.

A centralidade das capacidades institucionais emerge como elemento transversal em diferentes estudos. A análise sobre políticas de integridade em municípios brasileiros, no artigo **¿Cuánto importan las instituciones para la eficacia de una política de integridad pública? Un estudio comparativo de cuatro pequeñas ciudades de Brasil** demonstra que a eficácia dessas iniciativas não depende apenas de diretrizes normativas, mas de um conjunto articulado de fatores institucionais, incluindo capacidades técnico-administrativas, arranjos organizacionais e funcionamento dos sistemas internos de integridade. De modo convergente, o estudo **Emendas parlamentares obrigatórias na saúde: descentralização, capacidade administrativa e resultados no SUS** evidencia que a ampliação da autonomia subnacional, embora relevante, não se traduz automaticamente em melhores resultados: a efetividade do gasto público permanece condicionada à capacidade administrativa local, reforçando desigualdades territoriais e apontando para a necessidade de maior articulação entre critérios técnicos e decisões políticas.

Para além das dimensões institucionais e operacionais, esta edição incorpora abordagens críticas que problematizam os fundamentos das políticas públicas. O artigo **A Colonialidade das Políticas Públicas: a construção do outro como dispositivo de dominação** revela como

intervenções estatais podem reproduzir, de forma estruturante, hierarquias históricas por meio da construção do “outro” como objeto de intervenção. Ao evidenciar dimensões epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas desse processo, o estudo amplia o horizonte analítico do campo e aponta para a necessidade de políticas que reconheçam a pluralidade de saberes e experiências.

Em diálogo com essa perspectiva, o estudo **A presença negra na diplomacia brasileira: um estudo sobre burocracia e desigualdade racial na carreira diplomática brasileira** evidencia avanços na inclusão por meio de ações afirmativas, ao mesmo tempo em que ressalta os limites de abordagens centradas exclusivamente no acesso. Os achados indicam que a transformação efetiva das estruturas burocráticas depende não apenas da diversidade numérica, mas da consolidação de uma burocracia representativa ativa, capaz de incidir sobre práticas institucionais e enfrentar mecanismos persistentes de desigualdade racial.

Os desafios e oportunidades associados à transformação digital também ocupam lugar de destaque. A análise efetuada no artigo **Participação Cidadã nas Cidades Inteligentes: identificando mecanismos nas cidades brasileiras** mostra que, embora haja expansão de mecanismos digitais de interação com a população, a participação cidadã ainda é, em grande medida, indireta e limitada, frequentemente restrita a canais consultivos ou de prestação de serviços. De forma semelhante, o panorama da produção acadêmica no artigo **Inteligência artificial (IA) no Poder Judiciário: panorama da produção acadêmica brasileira (2019-2024)** revela avanços na eficiência e na gestão de processos, mas destaca a urgência de aprimorar marcos de governança, transparência e ética, de modo a assegurar a legitimidade e a proteção de direitos fundamentais.

Em conjunto, os artigos desta edição convergem ao evidenciar que a efetividade das políticas públicas no Brasil depende de uma complexa articulação entre coordenação federativa, capacidades institucionais, inclusão social e governança de inovações. Ao mesmo tempo, apontam que soluções técnicas, isoladamente, são insuficientes para enfrentar desafios estruturais, sendo necessário incorporar perspectivas críticas e contextualmente sensíveis.

Por fim, a Revista do Serviço Público reafirma seu compromisso com a promoção de um debate qualificado, plural e orientado por evidências, agradecendo aos pareceristas que, com rigor e dedicação, contribuíram para a qualidade científica dos trabalhos aqui publicados. Seu trabalho é fundamental para o fortalecimento da produção acadêmica e para o aprimoramento contínuo das políticas públicas no Brasil.

Desejamos a todos uma proveitosa leitura!


Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe

AS VARIAÇÕES NA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARADA DE 10 POLÍTICAS PÚBLICAS

Catarina Ianni Segatto 

Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP, Brasil
catarina.segatto@gmail.com

Gabriela Spanghero Lotta 

Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP), São Paulo/SP, Brasil
gabriela.lotta@gmail.com

Elissa Emily Andrada Marques 

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília/DF, Brasil
elissandrada@gmail.com

É consenso, na literatura brasileira, que houve, nas últimas décadas, um fortalecimento da coordenação federativa em diferentes políticas públicas, incluindo, em alguns casos, a construção de sistemas únicos e nacionais inspirados no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, o desenho e a dinâmica da coordenação federativa variam significativamente entre as políticas públicas. Para compreender essas variações e suas transformações ao longo do tempo, este estudo analisa a coordenação federativa em 10 políticas públicas, incluindo educação, saúde e segurança pública. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e histórica, baseada em publicações e análise documental e de entrevistas com especialistas e gestores públicos. O estudo aponta variações em quatro dimensões principais: coordenação nacional, arenas federativas, papel dos estados e mecanismos de transversalidade e intersetorialidade.

Palavras-chave: federalismo; coordenação federativa; sistemas nacionais de políticas públicas; sistemas únicos de políticas públicas; Brasil.

LAS VARIACIONES EN LA COORDINACIÓN FEDERATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEÑAS: UN ANÁLISIS COMPARADO DE 10 POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe un consenso en la literatura brasileña de que, en las últimas décadas, ha habido un fortalecimiento de la coordinación federativa en diferentes políticas públicas, incluyendo, en algunos casos, la creación de sistemas únicos y nacionales inspirados en el modelo del Sistema Único de Salud (SUS). Sin embargo, el diseño y la dinámica de la coordinación federal varían significativamente entre las distintas áreas de políticas públicas. Para comprender estas variaciones y su evolución a lo largo del tiempo, este estudio analiza la coordinación federal en diez políticas públicas, incluidas educación, salud y seguridad pública. La investigación sigue un enfoque cualitativo e histórico, basado en publicaciones y el análisis de documentos y de entrevistas con especialistas y gestores públicos. El estudio identifica variaciones en cuatro dimensiones clave: coordinación nacional, ámbitos federativos, el papel de los estados y mecanismos de transversalidad e intersectorialidad.

Palabras clave: federalismo; coordinación federal; sistemas nacionales de políticas públicas; sistemas únicos de políticas públicas; Brasil.

VARIATIONS IN FEDERAL COORDINATION IN BRAZILIAN PUBLIC POLICIES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF 10 PUBLIC POLICIES

There is a consensus in the Brazilian literature that, in recent decades, there has been a strengthening of federative coordination across different public policies, including, in some cases, the creation of unified and national systems inspired by the model of the Unified Health System (SUS). To understand these variations and their evolution over time, this study examines federal coordination in ten public policies, including education, health, and public security. The research follows a qualitative and historical approach, based on scholarship and analysis of documents and interviews with experts and managers. The study identifies variations across four key dimensions: national coordination, federative arenas, the role of states, and mechanisms for cross-sectoral integration and intersectorality.

Keywords: federalism; federal coordination; national public policy systems; unified public policy systems; Brazil.

INTRODUÇÃO

Houve, nas últimas décadas, um fortalecimento da coordenação federativa e da coordenação nacional feita pela União em diferentes políticas (Arretche, 2012). Em algumas delas, esse processo culminou na construção de sistemas únicos e nacionais de políticas, baseados em padrões mínimos nacionais, redistribuição de recursos, sistemas de informação e de avaliação, arenas de negociação federativa e arenas de participação social (Bichir *et al.*, 2020; Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020; Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023). Estudos recentes mostram que esse fortalecimento da coordenação nacional resultou na implementação subnacional de políticas nacionais, na construção de capacidades estatais subnacionais e na redução de desigualdades regionais no país (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2019; Grin *et al.*, 2021). Além disso, a coordenação nacional influenciou fortemente a agenda governamental de estados e municípios e, portanto, as políticas implementadas por eles (Bichir, 2011; Lotta *et al.*, 2021; Lima-Silva; Loureiro, 2020).

No entanto, o fortalecimento da coordenação federativa variou entre as políticas públicas e, em algumas, houve avanços na regulamentação dos mecanismos e instrumentos de coordenação, mas pouco se avançou na sua institucionalização. Além dessas variações, há desafios relacionados aos jogos de empurra, lacunas, fragmentação e sobreposição de ações que impõem desafios à coordenação federativa (Segatto *et al.*, 2022). Ademais, apesar dos esforços de redução de desigualdades empreendidos na década de 1990 e nos anos 2000, ainda há uma grande diversidade nas políticas e nas capacidades estatais no nível subnacional, que têm implicações em resultados desiguais (Bichir *et al.*, 2020; Grin *et al.*, 2021).

Em diversas políticas públicas, a solução encontrada para enfrentar esses desafios envolveu a construção de sistemas únicos e nacionais de políticas públicas (Jaccoud, 2020; Silva *et al.*, 2023). Este artigo busca contribuir para a compreensão das mudanças nas dinâmicas federativas ao longo do tempo no país em diferentes políticas públicas, buscando avançar nas definições – características, desenhos e dinâmicas – dos sistemas únicos e nacionais de políticas públicas. A pesquisa se baseou na análise de 10 políticas públicas – assistência social, cultura, educação, habitação, igualdade racial, meio ambiente, recursos hídricos, saneamento, saúde e segurança pública –, escolhidas porque passaram por significativas mudanças na coordenação federativa nas últimas décadas.

Este estudo foi conduzido a partir de uma análise qualitativa e histórica de dados coletados em publicações sobre o tema, particularmente relevante nos casos mais analisados como a assistência social, a educação e a saúde, documentos, principalmente as regulamentações relacionadas à coordenação federativa em cada política, e entrevistas semiestruturadas com especialistas e gestores ligados às 10 políticas. As entrevistas tiveram como objetivo complementar os dados coletados nas publicações e documentos, como as características dos mecanismos e instrumentos de coordenação

federativa, as dinâmicas de funcionamento e os desafios relacionados a eles. No total, foram realizadas 10 entrevistas de cerca de uma hora, realizadas remotamente, que foram transcritas e anonimizadas. A análise se baseou na identificação das principais mudanças na coordenação federativa que ocorreram ao longo do tempo nas políticas analisadas, nas características e dinâmicas de funcionamento dos mecanismos de instrumentos de coordenação federativa e nos avanços e desafios relacionados a suas características e dinâmicas de funcionamento.

Este estudo mostra que, apesar das semelhanças, há variações em quatro dimensões principais: (i) coordenação nacional, enquanto a assistência social e a saúde são políticas caracterizadas por maior coordenação nacional, a educação e a habitação são políticas com menor coordenação; (ii) arenas federativas, já que não há comissões intergestores bipartites e tripartites em todas as políticas e, quando há, seus desenhos e dinâmicas de funcionamento variam; (iii) papel dos estados como coordenadores regionais, assistindo técnica e financeiramente os municípios e/ou coordenando a oferta regionalizada da provisão de serviços públicos; e (iv) mecanismos e instrumentos que promovem transversalidade e intersectorialidade.

Este artigo está dividido em três partes, além desta Introdução. Na primeira, é realizada uma sistematização da literatura sobre a coordenação federativa no Brasil. Na segunda, são apresentados os processos de construção e as características principais dos sistemas a partir da sua divisão em três grupos: 1. sistemas de políticas públicas institucionalizados; 2. sistemas de políticas públicas parcialmente institucionalizados; 3. políticas públicas sem sistemas de políticas públicas, mas com coordenação federativa mais institucionalizada. Por fim, as considerações finais apresentam uma sistematização das semelhanças e diferenças entre eles.

1. COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL

A literatura sobre federalismo e políticas públicas tem uma forte preocupação com a coordenação federativa, já que o federalismo envolve a coexistência de autonomia decisória (*self rule*) e interdependência (*shared rule*) (Elazar, 1991). Essa característica se desdobra em diferentes contextos e dinâmicas institucionais: a autonomia decisória é assegurada a partir de competências para decidir sobre determinadas matérias e é garantida por meio de mecanismos de salvaguarda federativa, como representação subnacional na arena decisória nacional; e a interdependência envolve relações intergovernamentais, na medida em que múltiplos níveis são responsáveis por um mesmo território (Bednar, 2011), envolvendo necessariamente níveis que se inter-relacionam na formulação e implementação das políticas.

Os efeitos desses contextos e dinâmicas institucionais são discutidos pela literatura a partir de duas questões centrais. Em primeiro lugar, há um debate sobre as variações das políticas subnacionais em países federativos. Essas variações são esperadas, pois garantem a expressão das

diversidades que caracterizam as sociedades desses países e possibilitam a produção de inovações e “laboratórios de experiências” que são difundidas horizontal e verticalmente. No entanto, elas podem reforçar desigualdades de acesso e de qualidade entre regiões, colocando desafios para a garantia de direitos sociais e universais nesses países (Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005).

Respondendo a isso, a literatura aponta que a coordenação nacional pode garantir padrões mínimos e reduzir desigualdades entre regiões por meio de mecanismos como a combinação de redistribuição de recursos e regulamentações nacionais (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Watts, 2006). Esses mecanismos são comuns em diversos setores, como saúde e educação, em países federativos, mesmo em federações descentralizadas, como o Canadá, pois levam a uma maior uniformidade nos serviços públicos e equilibram diferentes capacidades de provisão de serviços públicos (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Watts, 2006).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de federalismo que combina centralização decisória e fiscal à descentralização da provisão de políticas públicas, em que a oferta descentralizada das políticas públicas foi colocada como um mecanismo de garantia da oferta universal das políticas no território nacional. Esse modelo prevê que a União tem competências em quase todas as políticas públicas a partir de um papel de normatização e de assistência técnica e financeira a estados e municípios e que estados e, particularmente, municípios são os principais provedores das políticas públicas (Arretche, 2012), mas aumenta a interdependência em função do compartilhamento de competências na maioria das políticas (Jaccoud, 2020).

A previsão do papel de normatização e de assistência técnica e financeira da União permitiu que, a partir da década de 1990, houvesse um fortalecimento da coordenação nacional em diversas políticas a partir da adoção de diversos mecanismos de regulamentação e indução financeira (Arretche, 2012). Isso assegurou a expansão da oferta de serviços, a implementação subnacional de políticas nacionais, a construção de capacidades estatais subnacionais e a redução de desigualdades regionais no país (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2019).

O Brasil não tem uma trajetória de arenas federativas institucionalizada ao longo do tempo. O Conselho de Articulação Federativa (CAF) apresentou limitações em relação à sua institucionalização e permanência ao longo do tempo e não contava com a representação dos estados. Em 2023, foi criado o Conselho da Federação, que conta com representação dos três entes federados (Grin; Abrucio, 2018). Apesar disso, algumas políticas públicas, como a saúde, adotaram arenas federativas na construção de seus sistemas únicos e nacionais de políticas públicas, como as Comissões Intergestores Tripartites (CIT) e Bipartites (CIB) (Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020).

É importante apontar que as relações intergovernamentais se manifestam por meio de uma variedade de arranjos institucionais e de mecanismos de coordenação e de cooperação, que podem ser mais verticais e horizontais, formais e informais. No caso brasileiro, destacam-se os consórcios e associações de municípios, os conselhos de secretários estaduais e municipais, os conselhos de prefeitos, os arranjos produtivos locais, os comitês de bacia hidrográfica, as coordenadorias ou agências metropolitanas e as regiões integradas de desenvolvimento (Abrucio *et al.*, 2010; Grin *et al.*, 2016).

A normatização nacional, a redistribuição de recursos (fundos e programas federais) e as arenas federativas constituem os pilares dos sistemas únicos e nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo Jaccoud (2020), outros mecanismos foram adotados, como sistemas de informação, monitoramento e controle, resultando em cinco mecanismos principais: 1) diretrizes e parâmetros nacionais; 2) redistribuição de recursos e *project-grants* (indução financeira para a implementação subnacional de programas federais); 3) sistemas de informação, de monitoramento e de avaliação; 4) fóruns federativos; e 5) arenas de participação social (Bichir *et al.*, 2020; Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020; Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023).

A crença de êxito do SUS em relação à superação dos desafios de coordenação do modelo federativo brasileiro fez com que seu arranjo institucional, incluindo esses diferentes mecanismos e instrumentos de coordenação federativa, fosse adotado por outras políticas públicas. Alguns deles adotaram modelos similares ao SUS, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e outros adotaram algumas de suas estruturas, como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023). Essa crença foi construída a partir de um processo de aprendizado institucional, influenciado por determinados atores e comunidades de políticas que tiveram um papel central em difundir a ideia dos sistemas em outras políticas. A difusão também foi fortemente influenciada pelos resultados dos sistemas, especialmente do SUS, relacionados à expansão na provisão de serviços e à construção de capacidades estatais subnacionais (Silva *et al.*, 2023).

No entanto, a institucionalização dos mecanismos de coordenação federativa variou entre as políticas. As características das políticas, particularmente sua trajetória anterior e as mudanças no nível nacional ao longo das últimas décadas, influenciaram o desenho dos sistemas e seu funcionamento (Silva *et al.*, 2023). Assim, permanecem desafios relacionados a jogos de empurra, lacunas, fragmentação e sobreposição de ações (Segatto *et al.*, 2022), às variações no papel dos estados como coordenadores regionais (Segatto *et al.*, 2023) e às heterogeneidades nas capacidades estatais de estados e municípios e no acesso e qualidade das políticas subnacionais (Bichir *et al.*, 2020; Grin; Abrucio, 2019; Grin *et al.*, 2021).

2. COORDENAÇÃO FEDERATIVA E SISTEMAS ÚNICOS E NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise dos dados coletados em documentos e entrevistas semiestruturadas foi baseada na identificação das principais características da coordenação federativa, de mecanismos e instrumentos de coordenação e de suas dinâmicas de funcionamento. A partir disso, eles foram divididos em três grupos: 1. sistemas únicos e nacionais de políticas públicas institucionalizados; 2. sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados; 3. políticas públicas que avançaram na coordenação federativa, mas não estão organizadas em sistemas.

2.1 Sistemas únicos e nacionais de políticas públicas institucionalizados

A política de saúde sofreu enormes mudanças desde a década de 1980, quando foram iniciados os primeiros processos de descentralização e universalização. A partir das determinações constitucionais, houve a construção do SUS com uma forte coordenação nacional a partir dos seguintes mecanismos: parâmetros e diretrizes nacionais, redistribuição de recursos, arenas federativas e de participação social e sistemas de informação, avaliação e monitoramento.

As mudanças na política de saúde são divididas pela literatura em quatro momentos (Viana *et al.*, 2008). O primeiro momento refere-se à descentralização promovida nos anos 1980 com o objetivo de universalizar o acesso à saúde por meio das Ações Integradas de Saúde (AIS) e do Sistema Simplificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Antes da aprovação da Constituição de 1988, essa política era altamente centralizada em três agências, sendo uma delas (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, INAMPS) responsável pelos contratos com estados e municípios e organizações privadas para a prestação do serviço. Essa trajetória foi alterada com a Constituição de 1988 que, influenciada pelo movimento sanitário, consolidou a descentralização e a universalização da saúde. É importante apontar que a descentralização foi entendida, nesse contexto, como central para atender às demandas locais e promover maior participação social (Arretche, 1996) e, para o movimento sanitário, como um mecanismo para expandir a cobertura dos serviços de saúde a partir de uma oferta pública e estatal (Segatto; Béland, 2019). A provisão da política foi descentralizada para estados e municípios que ofertam os serviços de saúde por meio de rede própria e da contratualização com entidades privadas e filantrópicas.

Ainda que a Constituição tenha descentralizado a provisão, manteve o governo federal como principal decisor da política, caracterizando-a como uma política altamente centralizada (Arretche, 2012). Também determinou comando único, integralidade, participação social, rede

regionalizada e hierarquizada (por níveis de atenção), e um gasto mínimo para a União de 15% que moldaram o SUS ao longo do tempo.

A década de 1990 foi marcada por mudanças que deram centralidade aos municípios na provisão dos serviços de saúde (Trevisan; Junqueira, 2007; Viana *et al.*, 2008). A Lei Orgânica de Saúde de 1990 reforçou a centralização decisória, mas delegou aos estados a provisão de serviços de alta complexidade, a coordenação e a complementação de serviços municipais e a coordenação regional da política por meio de assistência financeira e técnica a municípios. Além disso, criou o Conselho Nacional de Saúde, a CIT e as CIB.

A combinação entre estratégias nacionais, programas federais e recursos por meio das NOB de 1991, de 1992 e de 1993 induziu a implementação de uma agenda nacional e a ampliação da oferta de serviços pelos municípios. Também houve indução para a criação de fundos, conselhos e planos de saúde nos estados e municípios. No entanto, apenas 22% dos municípios aderiram, já que essas mudanças foram chamadas de “descentralização tutelada”, pois restringiram a autonomia local na decisão sobre o gasto desses recursos e foram resultado de pouca negociação e pactuação com governos subnacionais (Viana *et al.*, 2008).

O processo de municipalização da provisão de serviços de saúde, especialmente de atenção primária, continuou na segunda metade da década de 1990. Entendida pela literatura como uma nova fase chamada de “recentralização” por ter sido resultado de decisões unilaterais do governo federal (Viana *et al.*, 2008). Em 1996, já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova NOB criou o Piso de Atenção Básica (PAB), fixo e variável, uma fórmula per capita que induziu os municípios a implementarem o Programa de Saúde da Família, reforçando o atendimento primário à saúde. É importante destacar que, nesse contexto, houve um fortalecimento da CIT e foram determinados gastos mínimos em saúde para estados e municípios (12% e 15% respectivamente) (Lei nº 141/2012/2000).

Outras mudanças importantes envolveram, em primeiro lugar, a criação de três modalidades distintas de oferta de serviços, que consideram a capacidade administrativa dos municípios e orientam repasses federais diferenciados de recursos para cada uma das modalidades, proporcionalmente aos serviços assumidos. Em segundo lugar, a aprovação das NOAS 01/2001 e 02/2002 marcou o início do processo de regionalização, pois introduziram instrumentos de planejamento regional. Esse processo foi efetivamente implementado a partir de 2006, quando foi lançado o Pacto Pela Saúde. O Pacto buscou reverter um processo de grande heterogeneidade da provisão dos serviços de saúde no país, fortalecendo os estados e as instâncias regionais como coordenadores da política de saúde localmente. Nesse contexto, houve o fortalecimento das CIB, que passaram a compor a Lei Orgânica de Saúde em 2011, e a criação de mecanismos de planejamento regional, incluindo as comissões intergestoras regionais (CIR), que são responsáveis

pelo planejamento regional e por assegurar a coordenação e a integralidade dos serviços no território.

O SUAS foi fortemente influenciado pelo SUS. No entanto, sua trajetória de construção foi distinta, já que a Constituição de 1988 apenas reconheceu a assistência social como um direito social. Além disso, ainda que a noção de sistema já tenha sido prevista na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8742/1993), o Sistema somente foi criado em 2005 e regulamentado em 2011.

As primeiras políticas nacionais de assistência social foram desenvolvidas durante o Governo do Fernando Henrique Cardoso, principalmente por meio de parcerias com organizações não governamentais, como o Programa Comunidade Solidária (Draibe, 2003). Nesse contexto, a primeira NOB instituiu a Política Nacional de Assistência Social em 1997 e determinou que os estados e os municípios deveriam constituir seus conselhos, fundos e planos e, em 1998, outra NOB determinou a criação da CIT e das CIB.

Durante o Governo Lula, os programas de transferência de renda foram unificados e ampliados com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003. Os municípios são centrais na implementação do Programa, porque são responsáveis por cadastrar e monitorar os beneficiários do programa, o que é feito por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), criado em 2001. O CadÚnico se tornou um importante instrumento para a implementação do Programa em nível municipal. Além dele, as condicionalidades de saúde e educação são importantes instrumentos de promoção da intersectorialidade na política e o IGD que consiste em um indicador de qualidade, ou seja, um incentivo financeiro aos entes que conseguirem melhorar seus serviços socioassistenciais (Bichir; Gutierrez, 2019; Jaccoud *et al.*, 2017).

Com a criação do SUAS, houve a definição clara das responsabilidades dos entes. O governo federal é responsável por aprovar diretrizes e normas nacionais, financiar, monitorar e avaliar os programas definidos nacionalmente, bem como definir estratégias de capacitação em nível subnacional. Os governos municipais são responsáveis pela prestação de serviços, o que pode se dar em diferentes modalidades de oferta. Os estados são responsáveis pela coordenação regional, pela assistência financeira e técnica aos municípios e pela prestação de serviços de maior complexidade. Não há uma definição de gastos mínimos, mas as transferências regulares e automáticas para os governos subnacionais funcionaram como um mecanismo de expansão dos serviços no território (Jaccoud *et al.*, 2017).

Na regulamentação nacional do SUAS, houve a previsão de conferências nacionais, estaduais e municipais a cada quatro anos, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social e a indução de conselhos, fundos e planos estaduais e municipais.

2.2 Sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados

Os sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados incluem o Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Cultura, o Sistema Único de Segurança Pública, o Sistema Nacional de Igualdade Racial e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) foi previsto em 1981, que definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, mas só foi regulamentado em 1990 (Decreto nº 99.274). O sistema deu clareza às responsabilidades de cada ente, sendo a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente e, nos últimos anos, pelo Ministério do Clima, responsáveis pela coordenação nacional da política e órgãos federais, estaduais e municipais por sua implementação. Também determinou a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais, as conferências, planos de ação e sistemas de licenciamento ambiental e comissões bipartite e tripartite.

O Sisnama foi criado para integrar aspectos políticos, sociais, científicos, naturais e técnicos, incorporando esses elementos de maneira abrangente e interdependente na gestão ambiental (Castro, 2018). Está incluída em sua composição um órgão superior, com o Conselho de Governo; um órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); um órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR); dois órgãos executores, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes); órgãos seccionais, aqueles estaduais que envolvam questões de controle ou qualidade ambiental e de execução de programas; e os órgãos locais, entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH) tem previsão constitucional, mas seus princípios e desenho institucional foram determinados pela Lei nº 9433 em 1997, chamada Lei das Águas. O SNRH buscava aumentar a coordenação nacional para coordenar as ações fragmentadas que estavam dispersas em várias áreas, como energia, saneamento e meio ambiente, e heterogêneas entre os governos subnacionais, particularmente os governos estaduais que historicamente foram centrais nessa política. O sistema também foi capaz de aumentar o papel dos municípios e da sociedade civil a partir da incorporação dos comitês de bacia hidrográfica, dos conselhos nacional e estaduais e dos planos nacional e estaduais em sua estrutura (Abers; Jorge, 2005; Abrucio; Oliveira, 2017).

A União é responsável pela gestão das bacias quando o domínio for federal (bacias que passam por dois estados e bacias transfronteiriças) e a Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2000 e financiada por uma fração do que é arrecadado pelo setor elétrico, é responsável

pela coordenação da Política Nacional de Recursos Hídricos e, a partir de 2020, regulação dos serviços de saneamento básico. No entanto, a coordenação nacional ainda é frágil. Os estados são responsáveis pela gestão da bacia quando o domínio é estadual, incluindo a outorga do direito de uso, cobrança do uso da água e licenças, e pela fiscalização. Os municípios não têm um papel central nessa política, mas, em alguns casos, são responsáveis pelo saneamento básico, conservação do solo e do meio ambiente e ordenamento do uso do solo.

Há ainda a Comissão Tripartite Nacional (Ministério, Ibama e ICMBio, Abema e ANAMMA) e Comissões Tripartites Estaduais e Bipartite do Distrito Federal (Ibama e ICMBio, secretarias estaduais e órgão executor e ANAMMA). No entanto, os entrevistados apontam que há uma grande fragilidade na criação das Comissões Tripartites Estaduais e Bipartite do Distrito Federal.

Em relação ao financiamento, além da parcela da compensação financeira do setor elétrico, o Sistema permitiu a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, cobrança do uso da água e criação de fundos próprios. No entanto, a execução do plano de recursos hídricos definido pelos consórcios e o funcionamento das agências de água, ligadas aos comitês, dependem da cobrança do uso da água, que não é feita na maioria do país. Há instrumentos importantes de monitoramento da política, como sistema de hidrometria relacionada à oferta de água (medição dos rios, das chuvas e dos aquíferos), gerenciamento pela ANA.

Na cultura, a discussão sobre o sistema nacional existe desde a década de 1960 e foi prevista pela Constituição Federal de 1988, mas o Sistema Nacional de Cultura foi regulamentado somente em 2024 (Lei nº 14.835). A adesão de estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura aconteceu de maneira voluntária. O primeiro passo no processo foi a assinatura de protocolos de intenção, que definiu as condições essenciais para a formação do sistema. Dessa forma, o Sistema Nacional de Cultura ficou composto por:

I – órgãos gestores da cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura; VI – sistemas de financiamento à cultura; VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; IX – sistemas setoriais de cultura (Brasil, 2024).

O Sistema Nacional de Cultura prevê subsistemas/sistemas setoriais, tem como importantes instrumentos de normatização nacional o Plano Nacional de Cultura e as leis de incentivo à cultura, mas seu financiamento é restrito às leis de fomento, como a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, e aos orçamentos próprios dos equipamentos federais, estaduais e municipais. Destaca-se que a coordenação nacional sofreu diversas discontinuidades nos últimos anos em função da extinção do Ministério e mudanças na política.

No Sistema Nacional de Cultura, não há arenas de pactuação, mas há fóruns de secretarias estaduais e municipais e há arenas de participação social, incluindo conselhos nacional, estaduais e municipais. Em relação aos instrumentos, além dos planos, há desafios na implementação dos

sistemas de informação, que efetivamente potencializam a coordenação. Há pesquisas realizadas pelo IBGE e sistemas dos subsistemas/sistemas setoriais, como os de museus e do audiovisual, mas não permitem o monitoramento da política.

Na segurança pública, houve um fortalecimento da coordenação nacional com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e, posteriormente, a aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social em 2018 (Lei nº 13.675).

A proposta de criação do SUSP vinha sendo discutida desde 2002 e, embora o projeto aprovado difira bastante da versão original, encaminhada quinze anos antes, o ponto central permaneceu: aumentar a capacidade de coordenação e governança do Governo Federal. A proposta também teve como meta aumentar o cofinanciamento da União nas políticas de segurança, uma vez que os estados têm suas despesas majoritariamente comprometidas com pessoal ativo e inativo (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

Além disso, houve uma definição mais clara das responsabilidades de cada ente federado – a União coube a coordenação da política e as polícias penal, rodoviária e ferroviária, aos estados, as polícias civil, militar e penal, e aos municípios, a guardas municipais – e elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Em relação ao financiamento da política, os estados são os que mais gastam com a política, mas há uma grande variação entre eles no que se refere ao percentual do orçamento destinado a essa política. Nacionalmente, a política conta com transferências ligadas a programas específicos por meio de convênios e transferências a fundos, sendo o mais relevante o Fundo Nacional de Segurança Pública. Há receitas garantidas com uma porcentagem dos recursos arrecadados nas loterias e um conselho gestor do Fundo (Lei nº 13.756). Transferências fundo a fundo foram vetadas pela Presidência, pois tornaria as despesas com segurança pública obrigatórias (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019). No entanto, as transferências não são suficientes para induzir os estados a seguirem determinadas diretrizes nacionais.

Também não há arenas de pactuação federativas, mas há os Gabinetes de Gestão Integrada e há as arenas de participação social, como os conselhos nacional, estaduais e municipais. Em relação aos instrumentos, há a previsão do Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, mas que enfrenta desafios para sua implementação.

Na política de habitação, a Política Nacional de Habitação foi criada em 2004 e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo e o conselho gestor em 2005. O sistema conta com financiamento proveniente de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de programas federais, que foram descontinuados nos últimos anos, o que foi importante para induzir os municípios a criarem fundos, conselhos e políticas municipais e

planos diretores. Não há arenas federativas, mas há o Conselho Nacional das Cidades, que foi extinto durante o governo Bolsonaro e restaurado em 2023, e os conselhos no nível subnacional.

O SNHIS foi concebido como uma política habitacional coordenada, estruturada com base na participação social e na colaboração entre os diferentes níveis de governo. No entanto, a iniciativa acabou perdendo força devido a desafios políticos e dificuldades em sua execução. Em 2009, como medida para enfrentar a crise econômica global, o governo implementou o Programa Minha Casa, Minha Vida, destinado a fomentar a construção de moradias e estimular o setor da construção civil. O Programa Minha Casa, Minha Vida adotou uma abordagem centrada nos mecanismos de mercado, desviando o foco das prioridades de reforma urbana e participação social que caracterizavam o SNHIS (Ferreira *et al.*, 2019).

Por fim, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) foi criado em 2010 com a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e foi regulamentado em 2013. O sistema inclui a Política Nacional de Igualdade Racial, o Plano Nacional de Igualdade Racial (Planapir), o Conselho da Igualdade Racial e o Fórum Intergovernamental de Gestores da Promoção da Igualdade Racial. Prevê a criação de órgãos locais e conselhos de participação social nos governos subnacionais a partir da adesão ao Sistema a partir de diferentes modalidades de gestão, a Rede Sinapir e o Censo Sinapir como instrumento de informação.

Existem três tipos de modalidade de gestão do Sinapir: básica, intermediária e plena. A principal diferenciação entre as modalidades é a classificação dos órgãos executivos de promoção da igualdade racial. Para a modalidade básica, o órgão é uma Unidade Administrativa, em que a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ente federado não o concede, dependendo de recursos de outros órgãos para realizar ações. Na modalidade intermediária, o órgão é uma Unidade Orçamentária, que possui dotação na LOA para executar seus programas. Para estar na modalidade plena, o órgão deve ser uma Unidade Gestora, o que significa que o órgão, além de possuir os recursos definidos na LOA, tem sua própria capacidade de os alocar e gerir (SEPPIR, 2015).

Até o ano de 2022, aderiram ao Sinapir 25 estados, estando apenas a Bahia na modalidade de gestão plena. Entre os municípios brasileiros, 188 aderiram ao Sistema, e desses, apenas 12 estão em gestão plena (MDH, 2022).

Apesar de os entes que aderem ao Sinapir precisarem assegurar em seus orçamentos os recursos para implementação de políticas de igualdade racial, de acordo com o mecanismo de financiamento do Sinapir, as “políticas de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo pactuadas no âmbito do Sistema serão cofinanciadas pela União e os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem” (Brasil, 2013). Em âmbito federal, os recursos do Sinapir são oriundos do orçamento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), das ações orçamentárias da LOA e de doações voluntárias. Para receberem recursos da SEPPIR por meio de chamamentos públicos, os entes que aderem ao Sinapir são priorizados da seguinte forma:

Gestão Plena – somatório da pontuação (prevista no edital), multiplicado por 3;
Gestão Intermediária – somatório da pontuação obtida (prevista no edital), multiplicado por 2;
Gestão Básica – somatório da pontuação obtida (prevista no edital), multiplicado por 1,5 (SEPPPIR, 2015).

2.3 Políticas públicas com coordenação federativa forte sem sistemas

A política de educação foi marcada por um fortalecimento da coordenação federativa sem a construção de um sistema nacional, o que ocorreu apenas em 2025 com a aprovação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Na Educação, a Constituição Federal de 1988 reforçou essa trajetória descentralizada, mas determinou uma maior coordenação nacional com diretrizes nacionais e assistência técnica e financeira a estados e municípios e um “regime de colaboração” entre os entes. No entanto, somente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso é que mudanças importantes foram promovidas nacionalmente, como a aprovação de mecanismos de redistribuição de recursos (Fundef) e de diretrizes nacionais (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, e Diretrizes Curriculares Nacionais, DCNs) e o fortalecimento de sistemas de avaliação e informação (Censo Escolar e Sistema de Avaliação da Educação Básica, Saeb).

A coordenação nacional continuou a ser fortalecida com a expansão da redistribuição de recursos (Fundeb e Novo Fundeb) e do sistema de avaliação (com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, Prova Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização, ANA) e a aprovação de diretrizes nacionais (como a Lei do Piso Nacional). Algumas mudanças nacionais foram centrais para aumentar as capacidades de estados e municípios, já que algumas transferências exigiram a existência de órgãos próprios, conselhos, conferências e planos estaduais e municipais de Educação.

Não houve criação de arenas federativas, que serão criadas a partir da aprovação do SNE. Ainda que haja comissões relacionadas a programas federais específicos, a única arena existente é aquela que define os valores do Fundeb, criada pela lei que instituiu o próprio fundo. Também não houve nenhum processo nacional de regionalização, ainda que a legislação nacional tenha determinado o “regime de colaboração”, o que produziu uma heterogeneidade grande no que se refere ao relacionamento entre estados e municípios em todo o país. Houve uma difusão horizontal mais recente de instrumentos que envolvem a cooperação entre estados e municípios e a coordenação estadual a partir da experiência do Ceará e a indução desses instrumentos por meio do Novo Fundeb (ICMS Educacional) e do programa nacional Compromisso Criança Alfabetizada.

O saneamento também é marcado por mecanismos de coordenação federativa similares àqueles presentes nos sistemas, ainda não tenha havido a construção de um sistema. Houve o

aumento da coordenação nacional a partir da aprovação de diretrizes nacionais (Lei n. 11.445/07, Lei nº 12.305/10 e Lei nº 14.026/20) e do Plano Nacional de Saneamento e a criação da Secretaria Nacional de Saneamento (2003). Elas preveem uma maior coordenação nacional, sendo a ANA o órgão regulatório do setor, um Comitê Interministerial, o Conselho das Cidades e conselhos estaduais e municipais e câmaras técnicas no nível estadual. Em relação aos instrumentos, há o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINS), que coleta informações sobre o saneamento básico no país, ainda que não permita o monitoramento da política, segundo relatado por uma entrevistada.

Houve uma indução à regionalização pelos estados com adesão dos municípios, o que pode envolver consórcios regionais. Os estados são responsáveis por instituir uma microrregião ou região metropolitana compulsória ou com adesão voluntária dos municípios, que envolva definição de atribuições, planejamento, gestão e participação social.

3. ANÁLISE COMPARADA DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM 10 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A análise das 10 políticas mostra que o SUS, ainda que não tenha sido o primeiro sistema a ser previsto, foi o primeiro a ser efetivamente construído e influenciou a trajetória da coordenação federativa de outras políticas. Em função de seus resultados, suas características principais foram difundidas para outras políticas, que adotaram mecanismos e instrumentos de coordenação federativa semelhantes, incluindo mecanismos de redistribuição de recursos e arenas federativas e instrumentos informacionais (sistemas de informação e monitoramento). Também é importante destacar que há diferentes subsistemas que coexistem nas políticas analisadas. Ainda que eles não tenham sido analisados, os entrevistados apontam que há desafios relacionados a sua articulação e coordenação com os sistemas analisados.

Apesar das semelhanças entre os sistemas, a análise das políticas mostra que há importantes variações entre elas. Em primeiro lugar, elas variam no grau de coordenação nacional, influenciado pelo papel da União e pelas atribuições dos órgãos federais ao longo do tempo. Há políticas que têm trajetórias mais centralizadas, com maior papel da União como coordenadora nacional, como a saúde, do que outras, como a educação e a segurança pública. Os sistemas, em alguns casos, constituíram-se como estratégias para fortalecer a coordenação nacional na política, como ocorreu no caso do SUSP. Além disso, a coordenação nacional é fortemente influenciada pelos mecanismos de indução existentes, já que poucas políticas contam com repasses fundo a fundo estáveis ao longo do tempo. Os entrevistados apontam que, em algumas políticas, os mecanismos financeiros foram descontinuados e, em outras, são frágeis, porque se baseiam em convênios ou programas federais específicos. Esse é o caso do SNHIS, que se baseou fortemente nos Programas

PAC Urbanização de Favelas e Minha Casa Minha Vida, mas não se constituiu como um Sistema que orienta a política, mas dependente desses Programas.

Em segundo lugar, variam na existência e no funcionamento das arenas federativas. Na maioria dos sistemas analisados, elas não estão presentes (segurança pública, cultura, educação, habitação, igualdade racial e saneamento) ou enfrentam desafios em sua implementação (meio ambiente e recursos hídricos). Apenas na assistência social e na saúde, elas efetivamente fazem parte do processo decisório das políticas nacional e regionais. Destaca-se que algumas políticas, como a educação, criaram espaços de consulta a diferentes atores, como especialistas e representantes de governos. No entanto, esses espaços não funcionam como a CIT e as CIB, em que há um compromisso formal e institucionalizado com a pactuação, incluindo a garantia da representação de estados e municípios e a tomada de decisão por consenso. Assim, a análise mostra que é pouco comum que as decisões nacionais resultem da pactuação entre os três níveis de governo em espaços institucionalizados e permanentes.

Em terceiro lugar, o papel dos governos subnacionais, particularmente dos estados, varia entre elas. Enquanto os municípios adquiriram centralidade na prestação dos serviços em todas as políticas analisadas a partir das determinações da Constituição Federal de 1988 e de mudanças que municipalizaram a oferta de serviços a partir da década de 1990, os estados variam tanto no que se refere ao seu papel como executores de políticas como coordenadores regionais. Em algumas políticas, os estados têm maior centralidade na prestação dos serviços, como na educação e segurança pública, e, em outras, como na assistência social, um papel mais frágil. No que se refere à execução, destaca-se que, nos casos da segurança pública e do saneamento, há uma predominância dos estados em relação aos municípios, mesmo quando eles estão envolvidos em sua implementação. Além disso, muitos sistemas determinaram um papel de coordenação regional aos estados, como na saúde, mas ainda há uma grande variação em relação ao formato e dinâmica dessa coordenação.

Por fim, as políticas variam na existência e no papel dos instrumentos informacionais. Muitas das políticas analisadas não possuem sistemas de informação, monitoramento e avaliação e, quando eles existem, não são capazes de subsidiar o monitoramento das políticas, bem como produzir indicadores que promovam a transversalidade e a intersetorialidade. Destaca-se que apenas mapeamos as condicionalidades como mecanismos que promovem a intersetorialidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das 10 políticas reforça o argumento amplamente discutido pela literatura brasileira de que houve um fortalecimento da coordenação federativa no país, sendo resultado do desenho determinado pela Constituição Federal de 1988 e das mudanças nas dinâmicas federativas a partir

da década de 1990. No entanto, a análise realizada traz contribuições ao explorar as variações e diferenças entre as políticas.

As políticas analisadas diferenciam-se quanto ao grau e às formas de coordenação federativa, o que se expressa em quatro dimensões principais: (i) no grau de coordenação nacional; (ii) nas arenas federativas; (iii) no papel dos estados como executores e coordenadores regionais; e (iv) nos instrumentos informacionais, especialmente naqueles destinados a promover a transversalidade e a intersetorialidade das ações governamentais. As variações encontradas colocam desafios à efetividade da lógica sistêmica, característica central dos sistemas nacionais de políticas públicas, e, portanto, dos resultados dos próprios mecanismos e instrumentos existentes.

Estudos futuros são necessários para avançar na discussão sobre as formas de promoção de transversalidade, intersetorialidade e territorialidade na coordenação federativa, particularmente em políticas como a assistência social e a igualdade racial. Também são necessários estudos que analisem em maior profundidade os sistemas e a coordenação federativa em contextos de crises. Avançamos em estudos sobre o tema no contexto da pandemia de Covid-19, no entanto, ainda são escassos os estudos sobre outros contextos de crises, como a crise climática.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & sociedade*, 8, 99–124, 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**, p. 21–48. Annablume, 2010.

ABRUCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. E. D. **Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos: a visão dos atores**. Campo de Publica em Ação: Coletânea em Teoria e Gestão de Políticas Públicas, 158–176, 2017.

AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: A primer for the public sector**. Georgetown University Press, 2012.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44–66, 1996.

BANTING, K. Canada: nation-building in a federal welfare state. In: Obinger, H.; Leibfried, S.; Castles, F. G. (Eds.). **Federalism and the welfare state: new world and European experiences**, p. 89–137. Cambridge University Press, 2005.

BANTING, K. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms? In: S. L. Greer (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 44–66. Palgrave Macmillan, 2006.

BEDNAR, J. The political science of federalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(1), 269–288, 2011.

- BEHNKE, N.; MUELLER, S. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. **Regional & Federal Studies**, 27(5), 1–21, 2017.
- BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011.
- BICHIR, R. M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: Arretche, M.; Marques, E. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*, p. 186–214. Editora Unesp, 2019.
- BICHIR, R.; SIMONI, 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**, 35(102), e3510207, 2020.
- BOLLEYER, N. Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations. **Publius: The Journal of Federalism**, 36(4), 471–502, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 8.136. 2013.
- BRASIL. Lei nº 14.835. 2024.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, 15, 63–101, 2003.
- ELAZAR, D. J. Federalism vs. decentralization: the drift from authenticity. In: KINCAID, J. (Ed.). **Federalism** (vol. II, p. 79–88). SAGE Publications, 2011.
- FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180012, 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre o financiamento da segurança pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: **Federalismo e políticas públicas no Brasil**, p. 361–386. 2013.
- GREER, S. L. (ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western Democracies**. Palgrave MacMillan, 2006.
- GREER, S. L.; BÉLAND, D.; LECOURS, A.; DUBIN, K. **Putting federalism in its place: the territorial politics of social policy revisited**. University of Michigan Press, 2023.
- GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 70, 93–126, (2019)..
- GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: **El asociativismo intermunicipal en América Latina**, p. 66. 2016.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 33(97), e339703, 2018.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Editora UFRGS, 2021.
- JACCOUD, L. D. B. O. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Ipea, 2020.

- JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, 36, 37–53, 2017.
- LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. **Revista do Serviço Público**, 71(b), 116–143, 2020.
- LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, 19(64), 1–17, 2014.
- LOTTA, G. S.; BAUER, M.; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 55(2), 395–413, 2021.
- MDH. Entes federados participantes do Sinapir. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir>>. Acesso em: 6 de nov de 2024.
- MUELLER, S. **Why centralisation?** A comparative analysis of the Swiss cantons. Doctoral dissertation, University of Kent, 2012. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.595831>
- MUELLER, S. Shared rule in federal political systems: conceptual lessons from subnational Switzerland. **Publius: The Journal of Federalism**, 44(1), 82–108, 2014.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (orgs). **Federalism and the welfare state: New World and European experiences**. Cambridge University, 2005.
- PALOTTI, P. L. D. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: As comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, 57, 399–441, 2014.
- SCHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. In: KINCAID, J. (Ed.). **Federalism**, v. II, p. 333–376, SAGE Publications, 2011.
- SCHNABEL, J. Committed to coordination? Intergovernmental councils as a federal safeguard. **Swiss Political Science Review**, 23(2), 191–206, 2017.
- SCHNABEL, J. **Managing interdependencies in federal systems: intergovernmental councils and the making of public policy**. Springer International Publishing, 2020.
- SCHNABEL, J.; MUELLER, S. Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. **Regional & Federal Studies**, 27(5), 1–24, 2017.
- SEGATTO, C. I.; BÉLAND, D. Federalism and decision making in health care: the influence of subnational governments in Brazil. **Policy Studies**, 1–19, 2019.
- SEGATTO, C. I.; SANTOS, F. B. P. D.; BICHIR, R. M.; MORANDI, E. L. Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. **Policy and Society**, 41(2), 306–320, 2022.
- SEGATTO, C. I.; LIMA-SILVA, F.; DA SILVA, A. L. N. Diferentes padrões de coordenação estadual: os fatores explicativos da atuação coordenadora nos estados brasileiros. **Revista Agenda Política**, 11(2), 15–34, 2023.
- SEPPIR. SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial: o que é e como aderir. 2015.
- SILVA, A. L. N.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L.; MACHADO, G. S. Criação, difusão e aprendizados dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP. **Administração Pública e Gestão Social**, 15(1), 1–18, 2023.

SIMEON, R. Federalism and social justice: thinking through the tangle. In: Greer, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 18–43. Palgrave Macmillan, 2006.

TREVISAN, L. N.; JUNQUEIRA, L. A. P. Construindo o “Pacto de Gestão” no SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(4), 893–902, 2007.

VIANA, A. L. D. Á.; IBANEZ, N.; ELIAS, P. E. M.; LIMA, L. D. DE; ALBUQUERQUE, M. V. DE; IOZZI, F. L. Novas perspectiva da regionalização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, 22(1), 92–106, 2008.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: Greer, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 201–223. Palgrave Macmillan, 2006.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Coleta de dados: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Discussão dos resultados: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Revisão e aprovação: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

AUTOR CORRESPONDENTE

Catarina Segatto - catarina.segatto@gmail.com

FINANCIAMENTO

Elissa Marques agradece ao apoio da ENAP.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

As pessoas autoras declaram não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Não se aplica


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 15/fev/2025 | Aceito: 20/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Aos avaliadores, à equipe da RSP e ao Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Direitos Humanos.

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026. Catarina Ianni Segatto, Gabriela Spanghero Lotta, Elissa Emily Andrada Marques. As autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



¿CUÁNTO IMPORTAN LAS INSTITUCIONES PARA LA EFICACIA DE UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA? UN ESTUDIO COMPARATIVO DE CUATRO PEQUEÑAS CIUDADES DE BRASIL

Rodrigo De Bona 

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Balneário Camboriú/SC, Brasil
debona.floripa@gmail.com

Organismos internacionales han recomendado políticas de integridad para fortalecer el *accountability* de los gobiernos y la democracia. Este estudio de casos múltiples investiga cómo y en qué medida factores asociados a las instituciones influenciaron la eficacia de una política de integridad diseñada por un órgano federal e implementada por gobiernos subnacionales. Las instituciones son las reglas del juego en las sociedades y organizaciones. Los factores institucionales analizados incluyen las capacidades técnico-administrativas, los arreglos organizacionales, y la capacidad y funcionamiento del sistema interno de integridad. El objeto es el Programa Time Brasil, desarrollado por la Contraloría General de la Unión (CGU) para ofrecer apoyo a los estados y los municipios en el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y el gobierno abierto. Los casos son cuatro pequeños municipios voluntarios de cuatro estados, que implementaron el Programa experimentalmente entre los años 2018 y 2021. Por medio de análisis de contenido y *process tracing*, los resultados permitieron evidenciar la influencia de 8 clases de variables institucionales. Fue identificada una jerarquía con tres niveles de influencia de las clases, y mapeada la codependencia de los posibles condicionantes previos y para la continuidad de la eficacia a largo plazo: los factores clave, importantes y facilitadores.

Palabras clave: política de integridad; rendición de cuentas; contraloría pública; capacidad estatal; nuevo institucionalismo.

QUANTO IMPORTAM AS INSTITUIÇÕES PARA A EFICÁCIA DE UMA POLÍTICA DE INTEGRIDADE PÚBLICA EM GOVERNOS LOCAIS? UM ESTUDO COMPARATIVO DE QUATRO PEQUENAS CIDADES DO BRASIL

Organismos internacionais têm recomendado políticas de integridade para fortalecer a *accountability* dos governos e a democracia. Este estudo de casos múltiplos investiga como e em que medida fatores institucionais influenciaram a eficácia de uma política de integridade elaborada por um órgão federal e implementada por governos subnacionais. As instituições são as regras do jogo nas sociedades e nas organizações. Os fatores institucionais analisados incluem as capacidades técnico-administrativas, os arranjos organizacionais e a capacidade e funcionamento do sistema interno de integridade. O objeto é o Programa Time Brasil, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) para apoiar estados e municípios no fortalecimento da integridade, transparência e governo aberto. Os casos são quatro pequenos municípios voluntários de quatro estados que implementaram o Programa experimentalmente entre 2018 e 2021. Por meio de análise de conteúdo e *process tracing*, os resultados permitiram evidenciar a influência de 8 classes de variáveis institucionais. Foi identificada uma hierarquia com três níveis de influência das classes, e mapeada a codependência de possíveis condições prévias e para a continuidade da política a longo prazo: os fatores-chave, importantes e facilitadores.

Palavras-chave: política de integridade; accountability; controladoria pública; capacidade estatal; novo institucionalismo.

HOW IMPORTANT ARE INSTITUTIONS FOR THE EFFICACY OF A PUBLIC INTEGRITY POLICY IN LOCAL GOVERNMENTS? A COMPARATIVE STUDY OF FOUR SMALL BRAZILIAN CITIES

Abstract: International organizations have recommended integrity policies to strengthen government accountability and democracy. This multiple case study investigates how and to what extent institutional factors have influenced the efficacy of an integrity policy developed by a federal agency and implemented by subnational governments. Institutions are the rules of the game in societies and organizations. The institutional factors analyzed include technical-administrative capacities, organizational arrangements, and the capacity and functioning of the internal integrity system. The focus is the Time Brazil Program, developed by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) to support states and municipalities in strengthening integrity, transparency, and open government. The cases are four small voluntary municipalities, in four states, that implemented the Program experimentally between 2018 and 2021. Through content analysis and process tracing, the results allow to confirm the influence of eight types of institutional variables. A hierarchy with three levels of influence of the classes of variables evaluated was identified, with a mapping of the codependency of potential preconditions, and long-term efficacy continuity factors: key, important, and enabling factors.

Keywords: integrity policy; accountability; public comptrollership; state capacity; new institutionalism.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta contribuir para una cuestión reciente en Brasil, sobre cómo avanzar con la creación de políticas de integridad pública, incluyendo la prevención y el combate a la corrupción, principalmente en gobiernos locales. Políticas de integridad en el sector público son un camino propuesto por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para el fomento a la transparencia, participación social y gobierno abierto, elementos de un buen gobierno que fortalecen la rendición de cuentas y la democracia. Entre tanto, no se conoce cómo y cuánto importan las instituciones para la eficacia de esas políticas, especialmente en las pequeñas ciudades. Las instituciones son las reglas del juego en las sociedades, las restricciones formales e informales, creadas para regular la interacción social y organizacional (North, 1990).

El objeto de análisis es una política de fomento a la integridad desarrollada por la Contraloría General de la Unión (CGU) para apoyar la implementación voluntaria de planes de acción en gobiernos de municipios y estados. Denominada, a partir de 2022, *Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto* (aquí llamado ‘Time’), la política cuenta con 93 medidas divididas en tres ejes (transparencia, integridad y participación social) y tres niveles de madurez. Los casos profundizados son cuatro gobiernos de pequeñas ciudades (hasta 100 mil habitantes) de cuatro estados, de una muestra de municipios que han aplicado este programa experimentalmente entre los años 2018 y 2021.

Son evaluados factores institucionales asociados a la eficacia, eso es, los *outputs* de la política a corto plazo, no sus resultados o impactos (*outcomes*), que en general son evaluables solamente a largo plazo. Así, la cuestión principal es: ¿Cómo y en qué medida ciertos factores institucionales, como capacidades estatales y arreglos organizacionales, influyen la eficacia de una política de integridad pública (aquí llamadas ‘PIP’) federal por gobiernos locales voluntarios de pequeñas ciudades brasileñas?

La investigación utiliza el abordaje teórico del nuevo institucionalismo (NI) (Peters, 2003; Hall y Taylor, 2003; Schmidt, 2005), según el cual, para que ocurran cambios institucionales y sociales, son fundamentales los arreglos y sistemas organizacionales, las reglas y capacidades. Asimismo, el cambio suele ocurrir de manera incremental y a largo plazo. Cabe destacar aquí que las organizaciones y las instituciones son dinámicas y que la eficacia de la PIP puede variar dependiendo del momento y del lugar de implementación.

La capacidad estatal es un concepto clave para el buen gobierno, se la puede comprender como “el stock de recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales” que tiene un gobierno “para superar las restricciones impuestas por el ambiente gubernamental y social”, con el propósito de “lograr los objetivos políticos y de política pública, generar valor social y fornecer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998)” (Grin et al., 2021, p. 45, traducción

nuestra), incluyendo la capacidad de coordinación y ejecución para alcanzar los objetivos estatales (Gomide y Pires, 2014). Arreglo organizacional, de acuerdo con Gomide y Pires (2014), es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”.

Este artículo se divide en seis secciones, incluyendo esta introducción. A continuación son presentadas las políticas de integridad pública en general y la política analizada, después son detalladas las clases de variables institucionales que pueden influenciar la implementación de la política. La cuarta sección sintetiza los procedimientos metodológicos, la quinta analiza los resultados a la luz de los marcos teóricos adoptados, y la última presenta las conclusiones y perspectivas.

2. POLÍTICAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA

La corrupción está en la cumbre de la agenda mundial desde los años 1980 (Klitgaard, 2015). En los gobiernos locales de Brasil, genera impactos sobre las políticas sociales (Ferraz et al., 2012) y la composición del gasto público (Caldas et al., 2016).

Para reforzar el *accountability*, la buena gobernanza, y, a su vez, para combatir la corrupción, organizaciones como Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), Banco Mundial (World Bank, 2017) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, estimulan la implementación de políticas de integridad pública que, según la OCDE, fortalecen la democracia y la credibilidad de las instituciones (OCDE 2017a; 2017b; 2019). Para Huberts (2018), en el contexto público y desde el punto de vista individual, integridad es la calidad del agente que actúa de acuerdo con reglas normativas y valores morales generalmente aceptados, en la búsqueda por el interés público.

La integridad se concretiza en el sector público como una política y como un sistema organizacional, siendo necesario diferenciar los conceptos. Desde una perspectiva organizacional, un sistema de integridad es el conjunto de componentes internos y externos involucrados en contribuir con la integridad de un gobierno, incluyendo “las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). Esto es, el sistema incluye las estructuras, como sectores, áreas, agencias y órganos públicos, los cuales tienen los recursos necesarios para ejecutar políticas públicas.

La eficacia de una política pública se refiere a los *outputs* producidos, es decir, las entregas directas, objetivas y mensurables realizadas. Así, una PIP es eficaz si entrega los productos esperados resultantes de las acciones y medidas adoptadas, como, por ejemplo, creación de canales de denuncias, entrenamientos y aprobación de normas (Mungiu-Pippidi y Dadašov, 2016). Sin embargo, no hay obligación para que gobiernos subnacionales implementen políticas de integridad, lo que puede dificultar el cumplimiento de las metas previstas en los acuerdos internacionales

anticorrupción. Los gobiernos municipales de Brasil tienen baja capacidad institucional (Gomide y Pires, 2014; Grin et al., 2021), altos riesgos de corrupción (Sodré y Alves, 2010), sistemas de integridad frágiles (De Bona, 2022a) y bajos niveles de transparencia (CGU, 2021a).

Para definir lo que es una política de integridad, se toma a préstamo el concepto de política pública y se lo direcciona para el objetivo de promover la integridad en el sector público, privado, y/o en la sociedad. Una PIP es, así, un conjunto de estrategias, instrumentos y programas implementado en etapas (Dye, 2013), compuesto de arreglos complejos con diferentes combinaciones de elementos: objetivos, finalidades, metas, medios, herramientas y configuraciones (Howlett, 2014). Los fines pueden ser más o menos amplios, dependiendo de las alternativas políticas elegidas, incluyendo entre ellas: prevenir riesgos de desvíos de conducta, combatir la corrupción, fomentar el desarrollo del sistema de *accountability* e incrementar la participación de la sociedad en el sector público, entre otros.

2.1 Integrity Management Framework

A partir de un modelo de gestión de la integridad (*integrity management framework*) aplicable a organizaciones gubernamentales, se puede evaluar una PIP bajo la perspectiva del diseño de políticas, aunque considerando solamente su eficacia a corto plazo. Los componentes del Marco de Gestión de la Integridad Organizacional (*Organizational Integrity Management Framework – OIMF*) publicado por la OCDE, tienen tres pilares (instrumentos, procesos y estructuras) en dos capas (medidas centrales [*core measures*] y medidas complementarias [*complementary measures*]).

El primer pilar es una combinación de instrumentos para gestión de la integridad, desarrollados en cuatro pasos: determinar y definir integridad; conducir (*guide*) a la integridad; monitorear la integridad; e imponer (*enforce*) la integridad. El segundo es el desarrollo de los procesos para introducir la gestión de la integridad, implementarla y evaluarla. El tercero son las estructuras, es decir, el anclaje estructural del marco, con énfasis en el papel de los actores y de la coordinación (Maesschalck y Bertok, 2009).

El OIMF tiene dos objetivos principales: prevenir la corrupción (reducir las violaciones de la integridad mediante el mapeo de los riesgos de integridad y la instalación de contramedidas), y promover la integridad (mediante la estimulación de la comprensión, el compromiso y la capacidad para la toma de decisiones éticas). Más allá del énfasis a los instrumentos, el marco utilizado es un enfoque sistémico que combina medidas basadas en reglas (*rules-based*) y en valores (*values-based*), y busca garantizar una coordinación suficiente para la política (Maesschalck y Bertok, 2009)¹.

¹ El Cuadro A1 del Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>) presenta el Modelo de Administración de la Integridad, sus tres pilares y dos capas. El Cuadro A2 contiene los productos del Time asociados a las clases de instrumentos, procesos y estructuras del modelo, basado en el análisis y calificación de los productos del Programa Time Brasil conducido por De Bona (2022b).

2.2 El Programa Time Brasil

La Contraloría General de la Unión (CGU), creada entre 2001 y 2003, es el órgano central de control interno del poder ejecutivo federal de Brasil, responsable por prevenir y combatir la corrupción, coordinando los sistemas de control interno, auditoría, ombudsman (oidoría), asuntos internos (corregiduría), transparencia e integridad pública (CGU, 2022a).

Desde el año 2017, la CGU empezó a desarrollar un programa llamado Pacto por la Transparencia, Integridad y Participación Social, con el objetivo de promover la implementación de planes de acción en gobiernos subnacionales. Tras algunos experimentos, en el 2019 hubo ajustes (De Bona, 2021a), y el proyecto pasó a llamarse *Programa Time Brasil: Transparencia e Integridad para Estados y Municipios*. En marzo/2022 cambió nuevamente su nombre, para *Programa Time Brasil: Transparencia, Integridad y Participación Social para las acciones de Gobierno Abierto*.

Esa política federal busca promover la integridad y el gobierno abierto en los entes subnacionales, pero, al contrario del ejecutivo federal, no hay competencia para que la CGU imponga la creación de PIP a las demás esferas del gobierno, las cuales implementan el Time por adhesión voluntaria. En su primer período experimental (2018-2019), el programa fue aplicado en once ciudades de nueve regiones. En 2021 fue ampliado para 108 municipios y 2 gobiernos de estados (CGU, 2021b; 2021c; 2022b; 2022c; 2022d). Hasta el final del 2022, 114 gobiernos habían adherido al Programa.

Cuatro de los once municipios de la primera aplicación son grandes (más de 500.000 habitantes). Los otros siete tienen menos de 125.000 personas, y fueron incluidas en la primera muestra, para recolección de datos exploratorios y documentos oficiales. No obstante, solamente en cuatro fue posible recolectar datos en los portales de transparencia, formalizar pedidos de acceso a las informaciones públicas y mantener contacto por medio digital con los responsables: Navegantes (SC), Cidade Ocidental (GO), Conde (PB) y Surubim (PE).

3. LA NUEVA TEORÍA INSTITUCIONAL

El estudio de los casos elegidos permite testear empíricamente si los factores propuestos en la hipótesis general hacen diferencia para la eficacia de la política. El supuesto adoptado es el de que “las instituciones cuentan” (Peters, 2003, p. 218), en alguna medida, para la implementación de la PIP, y que el eventual fracaso tiene como una de sus causas la debilidad institucional.

En general, las instituciones son las reglas del juego, las restricciones creadas para regular la interacción en los grupos sociales (North, 1990). Pero la literatura apunta al menos cinco corrientes del nuevo institucionalismo: la corriente de la elección racional, la histórica, la sociológica, la corriente normativa y la discursiva. Esas escuelas no son necesariamente incompatibles, ya que

el mismo fenómeno puede ser analizado bajo diferentes perspectivas. En este trabajo, se utiliza el enfoque sociológico (lógica de la adecuación) y el histórico (desarrollo del estado).

En la escuela de la elección racional, el Estado es retratado como “un actor racional en sí mismo, que persigue la ‘lógica del interés’”, y la institución es la “estructura de incentivos [reglas] dentro de la cual los actores racionales siguen sus preferencias”. El institucionalismo ‘discursivo’ – “el más nuevo” – añade ideas y discursos al concepto de institución, pues “considera el estado en términos de las ideas y discursos que los actores utilizan para explicar, deliberar y/o legitimar la acción política en un contexto institucional, de acuerdo con la ‘lógica de la comunicación’” (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra). La escuela normativa, enfoque seminal del nuevo institucionalismo (NI), pone énfasis en la manera como se comportan los miembros de la institución y en la variación de la interpretación de las normas, de acuerdo con la ‘lógica de lo adecuado’ (Peters, 2003). El NI histórico (NIH) se concentra “en los orígenes y el desarrollo del estado y sus partes constituyentes”, siendo la institución “los resultados (a menudo no intencionales) de elecciones intencionales y condiciones iniciales históricamente únicas en una ‘lógica de dependencia del camino.’” A su vez, el institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, de manera que una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos (p. 99, traducción nuestra).

Se pueden identificar las corrientes institucionalistas como premisas explícitas o subyacentes en investigaciones sobre corrupción, integridad pública y calidad democrática. Por ejemplo, para la escuela de la elección racional, los problemas de integridad son consecuencia de asimetrías informacionales entre agentes y principales (*stakeholders*), así que la solución sería eliminar las asimetrías (Silva, 2011). Bajo una visión sociológica, incumplimiento de reglas formales y cadenas de reglas informales, son algunas de las causas señaladas para la corrupción en gobiernos locales (Jiménez-Sánchez et al., 2012). Dias et al. (2013) evidenciaron la inadecuación administrativa y el bajo nivel de *compliance*, en Brasil, como factores asociados a las irregularidades en la gestión municipal de recursos de la sanidad pública.

De otro lado, desde la perspectiva del NIH, Putnam (2006) ha acompañado por veinte años el desempeño de instituciones regionales emergentes en Italia a partir de los años 1970, así como su relación con el desarrollo socioeconómico y la participación de la comunidad cívica. La participación, para el autor, es consecuencia de la solidaridad social de la población y de su mayor participación en las cuestiones públicas. El autor evidenció que el desempeño institucional y la calidad de la democracia están menos asociados a las condiciones socioeconómicas y más al comportamiento de la actividad cívica, que, a su vez, depende de cómo el sistema de participación ha sido construido a lo largo de la historia. El caso de Italia refuerza que no es necesariamente la condición socioeconómica que define el nivel de civismo del ciudadano, sino que las regiones con

más asociaciones, cooperativas y sindicatos que presentaron índices más elevados de participación, situación que favoreció a lo largo del siglo XX el desarrollo económico, tornando los gobiernos de esas regiones más eficaces. Es el llamado ‘círculo virtuoso’, desarrollado a partir de ciertos equilibrios sociales, que ocurren cuando hay niveles elevados de cooperación, reciprocidad, confianza, civismo y bienestar colectivos (Putnam, 2006).

Uno de los conceptos centrales de la teoría institucional es de ‘capacidad estatal’, pero definirlo es un gran desafío. De igual manera, investigar las capacidades de los gobiernos subnacionales de Brasil es muy complejo y hay diversas brechas en la literatura (Cortez y Lotta, 2022; Segatto et al., 2021; Grin et al., 2021). Dos dimensiones son las más analizadas: la político-relacional y, principalmente, la técnico-administrativa (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021), adoptada en esta investigación. Otro concepto central es de ‘arreglo organizacional: para Gomide y Pires es el “conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica”. Eso porque “son los arreglos que dotan al Estado de capacidad de ejecución de sus objetivos” y “que determinan la capacidad del Estado de implementar políticas públicas” (Gomide y Pires, 2014, p. 19-20, traducción nuestra).

North (1990) conecta directamente el desarrollo económico con la performance institucional. Esta, a su vez, es afectada por la capacidad estatal, mientras que, para Rose-Ackerman (2006), el desarrollo es afectado por los efectos de la corrupción. Así, esta investigación utiliza dos de las cuatro escuelas institucionalistas modernas. El nuevo institucionalismo histórico (NIH) pone énfasis al desarrollo institucional de las estructuras y procesos estatales a lo largo del tiempo, y evidencia la dependencia de trayectoria (*path dependence*) de consecuencias y resultados con el desarrollo histórico (Schmidt, 2005). A su vez, la escuela sociológica (NIS), de enfoque interpretativo y cognitivo, considera factores de cambio como el contexto y las ideas de los actores.

3.1 Los arreglos organizacionales

Este trabajo pretende analizar cómo las características del arreglo organizacional están asociadas a los resultados alcanzados para el éxito de la política. Pero no se puede hablar simplemente de un arreglo mejor o peor, ya que no existe un arreglo ideal o perfecto, así como tampoco de un parámetro de evaluación más o menos adecuado.

Para Fiani (2011), el concepto de arreglo organizacional equivale al de estructura de gobernanza propuesto por Oliver E. Williamson (1986), “eso es, el conjunto de reglas que fornecen el marco en el cual las transacciones se desarrollan”, y que especifican los agentes involucrados en una transacción, su objeto y que tipo de interacciones puede haber para viabilizar las transacciones (Fiani, 2011, p. 93, traducción nuestra).

Los enfoques institucionalistas “concentran la atención en la importancia de la estructura para explicar la conducta política. Sin embargo, difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana” (Peters, 2003, p. 211). En los estudios sobre corrupción e integridad pública, parece razonable que “el papel de las instituciones depende fuertemente de las acciones de los miembros” y “de sus percepciones de las reglas de sus instituciones” (p. 211). Esto es, hay una importante influencia mutua entre los individuos, que constriñen la institución, y las instituciones, que continuamente limitan y moldean al individuo en sus decisiones, por lo tanto, que también lo compelen.

El NI sociológico es un camino teórico para investigar los procesos por los cuales aquellos que desarrollan nuevas instituciones ‘toman a préstamo’ los padrones institucionales del mundo actual (Hall y Taylor, 2003). El institucionalismo sociológico “ve al Estado como socialmente constituido y culturalmente enmarcado”, así, para esa escuela, una institución incluye el conjunto “de reglas y normas culturalmente específicas” regidas por la ‘lógica de adecuación’, de acuerdo con la cual actúan los agentes políticos (Schmidt, 2005, p. 99, traducción nuestra).

Según DiMaggio y Powell (1983), los cambios en las organizaciones son isomorfos, o sea, tienen origen en procesos que tornan los arreglos más similares, sin que necesariamente generen más o mejores resultados. Los autores reportan tres tipos de cambios isomorfos: coercitivo, en el cual las estructuras y padrones son generados por presiones formales (legales) e informales; mimético, con la simple imitación de padrones de otras organizaciones; y normativo, en el que los padrones surgen de la técnica profesional y / o investigación académica. Esta difusión de modelos institucionales por isomorfismo representa lo que sucede con los padrones internacionales, como los mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción propuestos por la OCDE, presentes en muchos instrumentos clasificados como hard-law (tratados y convenciones de cumplimiento obligatorio), o soft-law (recomendaciones, guías y declaraciones, más flexibles). Los tres mecanismos son tipos ideales (DiMaggio y Powell, 1983), y sirven para fines analíticos, pero no necesariamente empíricos, ya que en la realidad estos mecanismos pueden ocurrir simultáneamente o en partes (Ramalho, 2017).

3.1.1 El arreglo de la contraloría general en Brasil

Además de las actividades de auditoría gubernamental y control interno que han originado la CGU, el órgano ha actuado en políticas públicas con finalidades muy amplias y variadas, incluyendo, entre otras: gestión de la transparencia y ombudsman federal; combate a la corrupción y fraude; promoción de la integridad pública y privada; educación de niños para la ciudadanía; calificación de consejos sociales locales de políticas públicas; fortalecimiento de la gestión pública y ampliación de la transparencia para gobiernos locales y regionales.

Ese ‘modelo’ de contraloría general con macrofunciones anticorrupción integradas ha sido reproducido en los gobiernos subnacionales. Desde entonces, la perspectiva del nuevo institucionalismo y el fenómeno del isomorfismo han sido la base de diversas investigaciones sobre los cambios que generaron la creación de la CGU (Ramalho, 2017), y de órganos muy similares en gobiernos de estados, de capitales (De Bona, 2021b) y de municipios (Cruz et al., 2014; Lopes et al., 2020). En un análisis sobre 53 gobiernos de estados y capitales, De Bona (2021b) evidenció que la contraloría existe en un 85 % de estos, “y la mayoría tiene su arreglo institucional isomorfo al ‘modelo CGU’ de órgano central multifuncional de integridad y anticorrupción”, aunque “diferentes arreglos son utilizados” para agrupar las funciones de las contralorías.

En los ayuntamientos, Lopes et al. (2020) identificaron que “mecanismos isomórficos, coercitivos, miméticos y normativos fueron utilizados en el proceso de institucionalización de nuevas prácticas de control interno” en la capital y en otro municipio del estado de Minas Gerais, principalmente como consecuencia “de presiones y monitoreo de órganos externos de control, como los Tribunales de Cuentas (mecanismo coercitivo)” (p. 106). En la capital, la “relación con otros órganos de la administración pública” contribuye con “la legitimación de la contraloría” y con “la adopción de prácticas a través de un proceso de isomorfismo normativo”, que “facilita el intercambio de informaciones y la homogeneidad en el campo organizacional” (Lopes et al., 2020, p. 106, traducción nuestra).

En esta investigación, son utilizadas variables para analizar cómo las características de ese arreglo institucional están asociadas a los resultados del Time: La existencia de las funciones integradas en la reglamentación de la contraloría y de los sectores de ombudsman, asuntos internos y transparencia. Pero el análisis de las categorías de variables y su asociación con el éxito de la política no puede ser examinado aisladamente; al contrario, requiere la triangulación del arreglo identificado con los datos cualitativos y cuantitativos sobre las capacidades estatales y las prácticas de los sectores.

3.2 Capacidades estatales técnico-administrativas

Uno de los conceptos centrales de la teoría institucional en el contexto público es el de ‘capacidad estatal’, pero definirlo es un desafío. En este estudio, capacidad estatal corresponde a las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Estado logre implementar las políticas efectivamente, incluyendo la capacidad de coordinación y de ejecución para llevar a cabo los objetivos pretendidos (Gomide y Pires, 2014).

Dos dimensiones de análisis son más utilizadas para investigar capacidades de gobiernos locales brasileños: la dimensión político-relacional y la técnico-administrativa (Cortez y Lotta, 2022; Grin et al., 2021). La dimensión político-relacional incluye la participación social y la

asociación intergubernamental (Gomide y Pires, 2014) – lo que puede ser analizado bajo el abordaje del new public management – y enfatiza los múltiples actores y los procesos de interacción entre ellos (Cortez y Lotta, 2022). Esa dimensión contiene elementos de las escuelas sociológica y discursiva.

A su vez, la dimensión de la capacidad técnico-administrativa es la más utilizada y fue también aquí adoptada. Proviene de la idea de burocracia weberiana (Cortez y Lotta, 2022) y en Brasil incluye las dimensiones administrativas de planeamiento, finanzas, recursos humanos (RH) y tecnología de información y comunicación (TIC). Tiene conexión con la escuela sociológica, que supone que las organizaciones tienen que cumplir una misión, normativamente establecida, y para ello necesitan desarrollar ciertas funciones. A su vez, estas funciones necesitan recursos humanos, tecnológicos, etc.

Para operar el concepto de capacidad técnico-administrativa, han sido apartadas tres clases de variables que se refieren a la capacidad del gobierno local en general: los recursos humanos, los financieros y la eficacia de la acción gubernamental.

3.2.2 Capacidades del Sistema Interno de Integridad

En la literatura, problemas de diseño institucional, incumplimiento de reglas formales, cadenas de reglas informales (Jiménez-Sánchez et al., 2012), inadecuación administrativa, bajo nivel de *compliance* (Dias et al., 2013), y baja calidad de la burocracia (Batista et al., 2020), son algunas causas de la corrupción en gobiernos locales.

Drápalová y Di Mascio (2020) investigaron dos ciudades de España que llamaron “islas de integridad y buen gobierno”, porque están en una región donde ocurrió un aumento de escándalos locales, pero han logrado limitar la corrupción y construir gobiernos transparentes y eficientes. Para ellos, “la clave del éxito es la reorganización administrativa” con “nombramiento de administradores” que “institucionalizaron la gestión profesional”. Además, “los complejos marcos legislativos anticorrupción no funcionarán dentro de una administración sobrecargada a menos que se reforme la estructura administrativa”, y la inversión de los recursos debe dirigirse “primero a la creación de capacidad”, “en lugar de desviarse hacia la implementación” de las “herramientas internacionales anticorrupción” (2020, p. 67, traducción nuestra). En Jiménez-Sánchez et al. (2014), otros tres municipios españoles fueron analizados, y las variaciones en la cantidad de episodios de corrupción entre ellos no fueron explicadas por características institucionales de los sistemas de integridad local (LIS).

El ‘sistema de integridad’, en un sentido amplio, es el conjunto de componentes internos y externos implicados en contribuir con la integridad de un gobierno, “como las políticas, prácticas, instituciones y guardianes de la integridad” (Six y Lawton, 2013, p. 641, traducción nuestra). El

Local Integrity System (LIS) es un abordaje para gobiernos subnacionales adaptado del National Integrity System (NIS) propuesto por Pope (García-Quesada et al., 2013; McDevitt, 2014). El primer estudio sistemático de LIS fue de Huberts et al. (2008). De acuerdo con el LIS Assessment Toolkit, de Transparencia Internacional (McDevitt, 2014), el Informe de Evaluación del LIS incluye indicadores cualitativos y cuantitativos, con elementos del marco legal (*law framework*) y de la implementación práctica (*practice on the ground*), y propone una evaluación basada en dos componentes centrales: (1) los actores gubernamentales locales centrales; y (2) el conjunto de funciones de supervisión y control.

El LIS tiene nueve elementos (García-Quesada et al., 2013), y esta investigación pone énfasis en la capacidad de los elementos internos que actúan en el poder ejecutivo local, que pasan a llamarse aquí, *stricto sensu*, Sistema Interno de Integridad Local – o LIS-Interno. Los cuatro elementos incluyen cuatro clases de variables: recursos humanos disponibles (Cortez y Lotta, 2022); autonomía de los actores internos para ejecución del ciclo anticorrupción; existencia de estructuras y *enforcement* normativo de sus actividades; y su actuación práctica (De Bona, 2022a). Se incluyen también las estrategias de monitoreo y evaluación, y los instrumentos de coordinación interna e intergubernamental (Gomide et al., 2018).

A partir de estos conceptos, se puede hacer una síntesis del modelo analítico en cuanto a la evaluación de la capacidad técnico-administrativa del Sistema Interno de Integridad Local de cada caso. Los actores centrales del LIS-Interno y sus funciones clave de supervisión y control (mecanismos internos de *checks & balances*) son analizados en tres dimensiones, que corresponden a la junción de las dos dimensiones de los actores y las dos de las funciones, pues en los pequeños ayuntamientos, en general, hay solamente uno o dos personas responsables por todas ellas. Las tres dimensiones son: su capacidad de desarrollo, su propia gobernanza interna de la integridad, la transparencia y el control, y su efectividad, eso es, su funcionamiento en la práctica.

Para operar esas dimensiones, son evaluados cinco elementos, limitados al ámbito interno del poder ejecutivo: a) los actores [internos] del sistema; b) el contexto regulatorio [interno] del sistema; c) la posición y el rol de la principal agencia [interna] de integridad; d) los mecanismos internos de frenos y contrapesos; y e) la efectividad y eficiencia del sistema, incluyendo el funcionamiento del sistema en la práctica. Los cinco elementos son representados en cuatro clases de variables: autonomía de los actores internos para la ejecución del ciclo anticorrupción, existencia de estructuras y reglas de integridad y su *enforcement* normativo, recursos humanos del sistema, y prácticas del LIS, eso es, su funcionamiento efectivo.

4. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Este estudio de casos múltiples cualitativo (Patton, 2002) de propósito explicativo (Yin, 2014) realiza un análisis comparativo en profundidad sobre cómo ocurren ciertas relaciones entre políticas públicas, instituciones, actores, contextos y resultados. Para esto, utiliza el *process tracing*, un examen detallado con utilización cuidadosa de evidencias para identificación de las secuencias de eventos y mecanismos causales que vinculan esas relaciones (Bennett y Checkel, 2015).

Para evaluar la eficacia del Time Brasil, fueron recolectados datos y documentos en sitios de transparencia y por solicitud directa a los ayuntamientos elegidos, que lo implementaron del año 2018 hasta el 2021. Las ciudades de Surubim y Conde estuvieron presentes solamente en el primer ciclo, mientras que Navegantes y Cidade Ocidental formalizaron su adhesión al Programa y prórroga por los tres ciclos evaluados (2018-2019, 2019-2020 y 2021). La eficacia se refiere a la creación y/o implementación del *output* planeado, es decir, la existencia del producto de acuerdo con el tipo esperado – como la aprobación y publicación de una ley (instrumento), la creación de un sector (estructura) o reglamentación de un proceso (recibimiento de denuncias). Es, por lo tanto, una variable binomial (0= no existe; 1= existe).

La eficacia de cada período en los cuatro ayuntamientos fue evaluada a partir de proporción de productos concluidos en el período, de acuerdo con los compromisos firmados². El análisis fue triangulado (Patton, 2002) con otra evaluación llamada Escala Brasil Transparente (EBT), realizada por la CGU desde el año 2015 en ayuntamientos de todo el país (CGU, 2021a). Fue analizado el grado de transparencia de los casos entre 2018 y 2020, en comparación con el promedio general de los municipios de Brasil y del respectivo estado.

Para evaluar los factores de cambio, la investigación incluye análisis de contenido (Bardin, 2016) sobre datos cualitativos recolectados de 840 documentos y 21 entrevistas semiestructuradas, además del análisis de una base de datos con 50 variables de fuentes primarias y secundarias con respecto a los municipios evaluados (Tabla 1).

² La evaluación está detallada en las Tablas A1 hasta A5 del Apéndice, disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>.

Tabla 1 – Base de datos y clasificación de las variables

Base Teórica, Clase de Factor y Clase de Variable	Tipo de Fuente		
	Primaria	Secundaria	Total
NIH	6		6
Arreglos organizacionales	5		5
Arreglos isomorfos del LIS-Interno	5		5
Prácticas LIS-Interno	1		1
Prácticas del LIS-Interno	1		1
NIS	27	17	44
Capacidad estatal		17	17
Eficacia de la acción gubernamental		5	5
Recursos financieros		4	4
Recursos humanos		8	8
Capacidad LIS-Interno	16		16
Autonomía de los actores	6		6
Existencia de estructuras	1		1
Existencia de reglas	6		6
Recursos humanos	3		3
Prácticas LIS-Interno	11		11
Prácticas del LIS-Interno	11		11
Total	33	17	50

Fuente: Elaboración propia.

Los datos de fuentes secundarias fueron recolectados de bases gubernamentales³. En cuánto a la recolección de datos de las variables de fuentes primarias, fueron aplicadas dos encuestas electrónicas en cada ayuntamiento⁴, que produjeron datos cualitativos y cuantitativos sobre los factores asociados a la capacidad del LIS-Interno (16 variables), sus prácticas (12 variables) y arreglos organizacionales (5 variables).

Para elegir las variables y recolectar datos adecuados y suficientes para evidenciar los factores de éxito de la política, fueron adoptados los cuatro principios propuestos por Yin para los estudios de casos: creación de una base de datos de los casos, uso de evidencias de fuentes

³ En el Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>), el Cuadro A3 contiene la relación de los documentos analizados por organización, clasificaciones y fuentes de datos, el Cuadro A4 tiene el elenco detallado de los agentes entrevistados, el Cuadro A5 presenta el guión con las preguntas semiestructuradas aplicadas, y el Cuadro A6 delimita los conceptos de los códigos sistematizados. Los indicadores de los recursos y resultados gubernamentales están detallados en el Cuadro A7, y el Cuadro A8 contiene una síntesis y observaciones importantes sobre los datos, apartados por clase de variable entre las fuentes secundaria y primaria.

⁴ Cuadro A9 del Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>).

múltiples, cuidado adicional con datos de fuentes electrónicas, y registro de la cadena de evidencias más adecuada para cada variable. Para construir esa cadena entre los datos cualitativos de los documentos y entrevistas, y las 50 variables clasificadas, cada variable fue sometida a algunas preguntas, de acuerdo con el protocolo propuesto por Yin (2014).

Este proceso permitió evaluar la consistencia de cada variable y recolectar evidencias complementarias para trazar los procesos que enlazan cada una a la eficacia de la política, en cada caso. El seguimiento de procesos (*process tracing* – PT) permite construir la cadena que evidencia las condiciones contingentemente necesarias y/o suficientes para generar el cambio investigado (Bennett y Checkel, 2015), siendo más adecuado cuando hay causalidad asimétrica y complejidad causal (Aviles, 2018). Las preguntas sobre cada variable tuvieron en cuenta el mapeo de hipótesis de influencia, proposiciones teóricas, hipótesis opuestas y posibles explicaciones alternativas (¿cómo la variable afecta la política?), el mapeo de las cadenas de evidencias posibles, así como triangulaciones y cuidados metodológicos específicos (¿por qué afecta?); y los grados de influencia y criterios de evaluación utilizados (¿cuánto afecta?)⁵.

No fue posible analizar todos los aspectos institucionales planeados en los cuatro casos elegidos, puesto que no se ha podido recolectar algunos de los datos en dos casos, lo que representa una limitación del trabajo. Otras posibles limitaciones incluyen el sesgo de selección de los encuestados, y los problemas de comparabilidad entre los casos, debido a heterogeneidades no observadas. Para minimizarlos, en relación a las encuestas, se ha elegido a los agentes públicos oficialmente responsables por la implementación de la política de integridad en el órgano federal (CGU) y en cada uno de los cuatro casos, incluso los alcaldes de tres de ellos. La comparabilidad, a su vez, ha sido reforzada con un proceso de análisis por comparación y contraste entre los patrones y las diferencias de respuestas en los casos, así como triangulada con el análisis de los datos relativos a 50 variables, y complementada por un análisis del contexto socioeconómico, como se presenta en De Bona (2026).

5. RESULTADOS

Esta sección contiene el análisis y discusión de los resultados del *process tracing*, que evidencia la contribución del sistema interno de integridad, de las capacidades y de los arreglos de cada gobierno para promover la eficacia de la política de integridad⁶.

⁵ Las cadenas de evidencias y los criterios de evaluación son detallados en los Cuadros A10 y A11 del Apéndice, (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>) complementados por los documentos suplementarios A hasta E (disponibles en el mismo enlace). Los informes y el análisis de contenido de las entrevistas están en los documentos suplementarios del archivo H, y los archivos I, J y K presentan datos detallados sobre el Programa, los cuatro ayuntamientos y la aplicación del *survey*.

⁶ El análisis detallado puede ser accedido en los documentos suplementarios F y G, disponibles en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>.

5.1 Eficacia de la política

Tras estandarización y consolidación de las medidas de cada ayuntamiento firmadas en las diferentes ediciones del Programa, los resultados evidencian una eficacia de un 72 % en Navegantes, que logró concluir la implementación de 97 de las 134 medidas firmadas entre 2018 y 2021. Por otro lado, el municipio de Cidade Ocidental tuvo el peor resultado de los cuatro, con solamente un 20 % de eficacia, pues se evidenció la implementación de solo 2 de las 10 medidas firmadas. Conde tuvo un 27 % de eficacia entre 2018 y 2019, logrando éxito en 15 de las 55 medidas firmadas. Por último, la ciudad de Surubim obtuvo un resultado de un 47 %, es decir, de las 62 medidas, 29 fueron implementadas. Los datos apuntan a que la cantidad de medidas firmadas no tuvo asociación con el éxito en la creación de los productos esperados.

5.2 Factores explicativos en los ayuntamientos

De las nueve variables institucionales mapeadas y comparadas, en dos de ellas no fueron recolectadas evidencias adecuadas y suficientes de alguna influencia en la eficacia del programa implementado. Este fue el caso de la variable relativa a los recursos presupuestarios y financieros del ayuntamiento; en general no se presentó determinante. Asimismo, en relación a la calidad del vínculo de los recursos humanos del ayuntamiento, el trazado de los procesos no fue conclusivo, incluso al ser triangulados con datos de la base sobre perturbaciones, eventos críticos, restricciones y recursos a corto plazo, y con tramos de las entrevistas, documentos y noticias locales.

Así, siete clases de variables han influenciado significativamente el nivel de eficacia del Programa Time Brasil, de acuerdo con el cruce de las evidencias obtenidas en los tramos de las entrevistas y datos cualitativos sistematizados por medio del Atlas.ti®, con el análisis comparativo de los datos socioeconómicos y de eficacia gubernamental, de recursos presupuestarios y financieros, y con respecto a los arreglos, recursos humanos, autonomía, estructuras y prácticas del LIS-Interno, triangulados con datos del *survey* y de documentos y noticias, perturbaciones y eventos críticos locales.

El Cuadro 1 presenta un mapa analítico comparativo con las variables y la síntesis de los cuatro casos (*cross-case synthesis*)⁷.

⁷ Como complemento, en el Apéndice (disponible en <https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>), el Cuadro A13 presenta el mapa detallado, el Cuadro A12 detalla ejemplos de citaciones de temas institucionales recogidas en las entrevistas, y la Tabla A6 detalla los datos de las 50 variables institucionales analizadas.

Cuadro 1 – Mapa analítico comparativo de influencia de los factores institucionales para la eficacia de la política

Factor y Clase de Variable	1°. Navegantes/SC 72% EFICACIA	2°. Surubim/PE 47% EFICACIA	3°. Conde/PB 27% a 22% EFICACIA	4°. Cidade Ocidental/GO 20% EFICACIA
<p>Factor (NIS): 1. Capacidad estatal del ayuntamiento (en general)</p> <p>Clase de variable: 1.3. Eficacia de la acción gubernamental</p>	<p>Cómo: Un buen histórico de desempeño de políticas (en general) contribuye con la eficacia, incluso en cambios de gobierno, si existe un actor central en el LIS-Interno capaz y responsable de la política.</p> <p>Cuánto: Buen histórico de eficacia del gobierno facilitan la eficacia, aun con cambios de gobierno, pero eso depende de la capacidad del actor central responsable de la política.</p> <p>Por qué: En un ayuntamiento con buen histórico de desempeño de políticas en general, se mantienen las reglas y el conocimiento sobre integridad, y se lo transmite en los cambios de gobierno por medio del actor central del LIS-Interno.</p>	<p>Cómo: Un peor histórico de desempeño de políticas dificulta la eficacia si cambia la coalición política del gobierno, o si no existe un actor central en el LIS-Interno.</p> <p>Cuánto: Histórico de eficacia del gobierno más bajo, eficacia de la política de integridad tiende a ser más baja a lo largo del tiempo, aunque sin cambios de gobierno.</p> <p>Por qué: En un ayuntamiento con histórico de desempeño más bajo en políticas, hay más dificultad con los cambios de integridad. Aun con reelecciones, el ayuntamiento mantiene menos las reglas y el conocimiento, lo que puede ser minimizado si hay un actor central del LIS-Interno responsable de la política y con capacidad.</p>		
<p>Factor (NIH): 2. Arreglo organizacional</p> <p>Clase de variable: 2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno</p> <p>Factor (NIS): 3. Capacidad LIS-Interno (actor central)</p> <p>Clases de variables: 3.1. Autonomía 3.2. Recursos humanos (cantidad y calidad del vínculo) 3.3. Existencia de estructuras 3.4. Exist. de reglas</p> <p>Factor (NIS): 4. Prácticas del LIS-Interno</p>	<p>Cómo: Presencia de una contraloría ‘modelo’ (arreglo isomorfo), y con autonomía, equipo permanente, profesionales de carrera, funciones centrales integradas y capacidad técnica, como actor central del LIS-Interno, además de la existencia previa de estructuras y reglas de integridad vinculadas a la contraloría, y de un sistema de auditoría más maduro y entrenamientos regulares, son componentes que contribuyen con la eficacia de la política, compuesta principalmente por las medidas que ya son atribuciones de la contraloría.</p> <p>Cuánto: Mayor capacidad institucional, equipo permanente calificado, actuación profesionalizada y mayor autonomía resultan en eficacia más alta, incluso en los cambios de gobierno; la existencia de estructuras y reglas previas amplía la madurez institucional, generando mayor continuidad y estabilidad; y un mayor volumen de auditorías bien ejecutadas produce resultados concretos (recuperación de valores, prevención de pagos indebidos, identificación de riesgos).</p> <p>Por qué: Municipios con mejor histórico de políticas cuentan con servidores permanentes, procesos estructurados y preservación del conocimiento, lo que garantiza estabilidad aun con alternancia política; la CG con capacidad técnica, autonomía y equipo conduce la política con legitimidad ante gobierno, legislativo y demás sectores, reduciendo la vulnerabilidad a cambios de gobierno; las estructuras y reglas previas disminuyen resistencias y facilitan la aprobación e implementación; y auditorías calificadas y resultados concretos generan credibilidad y respeto, aumentando la capacidad de <i>enforcement</i> y la continuidad.</p>	<p>Cómo: Una contraloría con pocas funciones integradas, sin equipo o con vínculo temporal, con escasez de auditorías y entrenamientos regulares, baja calificación, y sin estructuras y reglas de integridad previas, suele limitarse a los temas muy básicos de integridad y enfrentar resistencias abiertas y ocultas.</p> <p>Cuánto: Baja capacidad institucional, autonomía restringida e inexistencia de cuadro profesional permanente llevan a una eficacia baja o mediana, con tendencia a la caída ante cambios de gobierno; estructuras frágiles y pocas reglas previas limitan la consolidación a medio y largo plazo; y la poca ejecución de auditorías calificadas produce pocos o ningún resultado, reduciendo credibilidad y eficacia.</p> <p>Por qué: Municipios con histórico débil de políticas presentan poco personal permanente, procesos desorganizados y pérdida de conocimiento institucional, ampliando las dificultades ante cambios políticos; la ausencia de un actor central fuerte —o su existencia sin capacidad y sin equipo— impide la continuidad y debilita la política, incluso con reelección; la ausencia de reglas previas aumenta conflicto, desconfianza y resistencia; y la falta de auditorías calificadas impide la generación de resultados y credibilidad, volviendo al LIS-Interno altamente vulnerable.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

El *process tracing* evidenció una influencia de las clases de variables compatible con el nivel de eficacia de los casos, inclusive en las condiciones y codependencias con otras clases de variables. El análisis no es simétrico con los mismos criterios para cada caso, pues los casos son muy distintos entre ellos; las historias, las culturas, los enclaves sociales y grupos de poder son muy diferentes, y los avances en cuestiones de integridad también lo son.

A partir de los datos, se puede afirmar que el arreglo organizacional y el protagonismo de la contraloría general en Navegantes han contribuido mucho al éxito de la política. Sin embargo, su aplicación no ha representado un cambio radical en dirección a la integridad, sino un cambio incremental con relación al que ya ocurría desde el año 2010, cuando se tuvo la primera medida legal identificada en el ayuntamiento. Asimismo, la contraloría ha utilizado el Time como instrumento para promover actividades y calificación interna, para reforzar su legitimidad, institucionalizar una escuela del gobierno, y proponer nuevas medidas, avanzando en la madurez de las estructuras, instrumentos y procesos de integridad en el gobierno local. Esto significa que la capacidad de la contraloría fue determinante para el Time en el ayuntamiento, aunque el Time fue incremental para la política de integridad en general, usado legítimamente como un refuerzo, un acelerador, un sello de calidad para garantizar su continuidad.

A su vez, en comparación con los otros casos (Conde, Surubim y Cidade Ocidental), la inexistencia de una estructura con capacidad y autonomía en el actor central responsable de la política, la falta de equipo permanente, y, por lo tanto, de entrenamiento y resultados técnicos, han dificultado la continuidad de la política a medio plazo, especialmente en los cambios de gobierno, aunque se pueda haber logrado alguna eficacia de corto plazo.

5.3 Niveles de influencia

Esta investigación adopta el abordaje del nuevo institucionalismo para presentar los conceptos de arreglos organizacionales y de isomorfismo institucional, con clases de variables que consideran la existencia y similitud del modelo de contraloría general utilizado para coordinar el LIS-Interno en el poder ejecutivo local. Las clases se refieren a la existencia de reglamentación de las funciones de contraloría, ombudsman, asuntos internos y transparencia. El análisis de los arreglos permite comprender el desarrollo y los cambios institucionales, siendo aquí complementado por el análisis de las capacidades del LIS. El análisis de cada clase de factor y de variables permitió identificar los niveles de influencia y sintetizar proposiciones de asociación, de condiciones previas, y de condiciones posteriores, para la posible continuidad de la eficacia de la política.

El Cuadro 2 presenta las clases de factores y de variables evaluadas en que se ha evidenciado asociación con la política, apuntando si es directa (+ : más variable = más eficacia), inversa (- : menos variable = menos eficacia), o si puede variar a depender de otras variables (+/-). El cuadro

señala, para cada clase: [a] cuáles son necesarias para que la variable pueda producir el cambio; [b] cuáles condiciones (clases) previas deben existir para que la variable sea necesaria y sin la cual puede no haber diferencia; y [c] cuáles condiciones son necesarias para la continuidad de la eficacia, a medio o largo plazo, esto es, el mantenimiento de los productos después del cambio del gobierno (que puede tardar 8 años), como un portal de transparencia o una medida de integridad que no sea revocada.

Cuadro 2 – Factores de influencia y variables condicionantes

Clase de factor y clase de variable necesarias para la eficacia	Asociación Eficacia	Otras variables necesarias en conjunto [a]	Condición previa [b]	LP continuidad [c]
1. Capacidad estatal (NIS)				
1.1. Recursos humanos	+/-	CapacidLIS-Int	Decisión del alcalde + Actor central responsable por la política	CapacidLIS + Prácticas LIS-Interno
1.3. Eficacia de la acción gubernamental	+/-			
2. Arreglos organizacionales (NIH)		CapacidLIS-Int		
2.1. Arreglos isomorfos del LIS-Interno	+			
3. Capacidad LIS-Interno (NIS)		RH Permanente		
3.1. Autonomía del actor central	+			
3.2. Recursos humanos permanentes	+			
3.3. Existencia de estructuras	+			
3.4. Existencia de reglas	+			
4. Prácticas LIS-Interno (NIS)	+	CapacidLIS-Int		
4.1. Prácticas – auditorías y calificación				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los abordajes del nuevo institucionalismo sociológico (NIS) o histórico (NIH), se evidenció que, para una eficacia elevada, primero ha sido necesario un alcalde que tome la decisión de implementar la política (por presión del contexto o promesa de agenda), y que asigne la PIP a un actor central. Esto ha sido suficiente para implementar la política y lograr avances a corto plazo (en un gobierno de 4 años), pero pueden ser pocos avances, temporales y sin garantía de continuidad.

La continuidad de la política y el mantenimiento de su nivel de eficacia, a su vez, han requerido que el actor central tenga capacidad (NIS) y principalmente, recursos humanos permanentes (NIS). Esto pudo ser facilitado con la busca del actor por legitimarse con un arreglo isomorfo (NIH) al modelo de contraloría general de Brasil. Finalmente, la capacidad permitió ejecutar eventos y promover el aprendizaje del actor central, lo que, reforzado a través de la colaboración, retroalimentó la legitimidad (NIH) y la capacidad (NIS) del actor, proporcionalmente, y se retroalimenta con la duración de esa interacción.

El análisis permitió evidenciar una jerarquía de influencia con tres niveles (Cuadro 3), con relación a las 8 clases de variables que hicieron la diferencia en los casos, por medio de un mapeo de la codependencia, los posibles condicionantes previos y para la continuidad de la eficacia de la política.

Cuadro 3 – Niveles de influencia sobre la política y clases de variables

Nivel del Factor	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
Abordaje Teórico	Factores CLAVE	Factores IMPORTANTES	Factores FACILITADORES
NI	Alcalde toma la decisión* - Actor central LIS-Int.	- Responsable de la PIP	- Capacidad estatal general (RH) - Histórico de la eficacia gubernamental
NIS/NIH	- Capacidad del LIS-Interno (continuidad)	- Recursos humanos permanentes en el LIS-Interno	- Arreglo isomorfo de CG (NIH) - Prácticas LIS (auditoría)

Fuente: Elaboración propia.

El primer nivel fueron los ‘factores clave’, es decir, los necesarios para el buen nivel de eficacia a corto plazo. El segundo nivel de influencia fueron los ‘factores importantes’, es decir, los que no fueron necesarios a corto plazo, pero fueron ‘clave para la continuidad’ de la eficacia de la política a medio plazo. El tercer nivel de influencia son los ‘factores facilitadores’, es decir, no necesarios (sin ellos se puede lograr una buena eficacia), pero que pueden contribuir para una mejor eficacia a medio y largo plazo.

6. CONCLUSIÓN

Este estudio de casos múltiples contiene un análisis sobre los factores que influenciaron la eficacia del Programa Time Brasil entre los años 2018 y 2021 en cuatro pequeños ayuntamientos. Con evidencias de fuentes múltiples y triangulación, se logró una convergencia de las respuestas evidenciadas, lo que refuerza el *process tracing* de las influencias y la consistencia de la investigación.

La toma de decisión presentada en el Cuadro 3 no corresponde a una variable institucional, siendo asociada a los procesos políticos (*policy processes*), aquí no evaluados, y que se han presentado como fundamental para el cambio (De Bona, en prensa). Futuras investigaciones pueden profundizar el análisis bajo ese abordaje.

El artículo pudo confirmar algunas de las ventajas del énfasis dado a los actores y a la agencia de coordinación en el marco utilizado, como han sido propuestas por Maeschalck y Bertok (2009). Los puntos fundamentales para la eficacia de Navegantes, en el municipio más eficaz de los estudiados, y que faltaron en los demás casos, fueron: la acumulación de experiencia y conocimiento, la continuidad de la política, el papel simbólico y la identidad institucional de

la agencia central. Reforzando la sugerencia de Maesschalck y Bertok (2009), se evidenció que no existe una solución única, sino que cada organización debe optar por un tipo de 'oficina de integridad', como la contraloría general, o 'administradores de integridad' en unidades más pequeñas, que acumulen su trabajo normal junto con la gestión de la integridad. Sin embargo, esto debe ser precedido por una evaluación de los riesgos de la organización, y de las carencias de recursos humanos, en general, pero principalmente del Sistema Interno de Integridad, variable que se presentó indispensable para la continuidad de la política a medio plazo.

La explicación para los tres casos con eficacia más baja confirma los hallazgos de Drápalová y Di Mascio (2020): la implementación de medidas estandarizadas en cumplimiento con los marcos legislativos puede funcionar por cierto tiempo; pero su continuidad se ve amenazada en una administración sobrecargada y en constante cambio, y no funcionará mientras no se reforme la estructura administrativa, no se creen cargos profesionales y no se dirija la inversión primero a la creación de capacidad técnico-administrativa.

REFERENCIAS

- Aviles, E. A. Z. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. *Rev. Sociol. Política*, 26(67), 21-37. doi: <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Trad. L. A. Reto y A. Pinheiro). Edições 70.
- Batista, M., Rocha, V., y Santos, J. L. A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, 54(5), 1382-1401. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>
- Bennett, A., y Checkel, J. T. (Ed.) (2015). *Process Tracing: From metaphor to analytic tool (strategies for social inquiry)*. Cambridge University Press.
- Caldas, O. V., Costa, C. M., y Pagliarussi, M. S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. *Rev. Adm. Pública*, 50(2), 237-264. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021a). *Mapa Brasil Transparente: Escala Brasil Transparente (2a. ed.)*. https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021b). *Programa Time Brasil*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2021c). *Time Brasil: Histórico*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/historico>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2022a). *Institucional*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- CGU – Controladoria-Geral da União. (2022b). *Programa Time Brasil – Objetivos e Benefícios*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/objetivos-e-beneficios>

CGU – Controladoria-Geral da União. (24 de março de 2022c). Portaria Normativa n.º 6. *Institui o “Programa Time Brasil”, no âmbito da CGU*. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-24-de-marco-de-2022-388636325>

CGU – Controladoria-Geral da União. (4 de abril de 2022d). *Time Brasil já conta com 108 membros*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2022/03/time-brasil-ja-conta-com-108-membros>

Cortez, A. C. S., y Lotta, G. S. (2022). Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-19. doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>

Cruz, M. C. M. T., Spinelli, M. V. C., Silva, T. A. B., y Carvalho, M. A. T. (2014). Controle interno em municípios brasileiros: Uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da CGU. *Revista de Gestão Pública*, 3(2), 297-328. doi: <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2244>

De Bona, R. S. (2021a). Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil. *Revista Clad Reforma y Democracia*, 80, 149-186. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-05-B.pdf>

De Bona, R. S. (2021b). Políticas de integridad y anticorrupción en Brasil: El papel de la Contraloría-General en Estados y Capitales. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 389-405. doi: http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8

De Bona, R. S. (2022a). Sistema de integridad local en Brasil: Análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-20. doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82898>

De Bona, R. S. (2022b). Evaluación de políticas de integridad pública y anticorrupción: Los desafíos de una iniciativa nacional para gobiernos locales en Brasil. *Revista APGS*, 14(4). doi: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>

De Bona, R. S. (2026). Coaliciones promotoras, sistemas de creencias y factores de cambio en políticas de integridad pública para gobiernos subnacionales de Brasil: Un estudio de casos comparativo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 45, en prensa.

Dias, L. N. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., y Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela CGU. *Rev. Contab. Finanças*, 24(63), 206-218. doi: <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000300004>

Dimaggio, P., y Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. 48(2), 147-160. doi: <https://doi.org/10.2307/2095101>

Drápalová, E., y Di Mascio, F. (2020). Islands of good government: Explaining successful corruption control in two Spanish cities. *Politics & Governance*, 8(2), 128-139. doi: <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2730>

Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14a. ed.). Prentice Hall.

Ferraz, C., Finan, F., y Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

Fiani, R. (2011). *Cooperação e conflito: Instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier.

García-Quesada, M., Jiménez, F., y Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 618-637. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852313501125>

- Gomide, A. A., Pereira, A. K., y Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. En R. Pires, G. Lotta, y V. E. Oliveira (Org.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 85-104). IPEA.
- Gomide, A. A., y Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. En A. A. Gomide y R. Pires (Ed.), *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15-28). IPEA.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., y Abrucio, F. L. (Org.). (2021). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. UFRGS/CEGOV.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, 58, 193-224 (*Political Studies*, diciembre de 1996). doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Howlett, M. (2014). Policy design: What, who, how and why? En C. Halpern, P. Lascoumes, y P. Le Galès (Ed.). *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 281-315). Presses de Sciences Po.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(1), 18-32. doi: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anechiarico, F., y Six, F. E. (Ed.). (2008). *Local Integrity Systems*. BJu Legal Publishers.
- Jiménez-Sánchez, F., García-Quesada, M., y Villoria, M. (2014). Integrity systems, values, and expectations: Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 67-82. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836666>
- Jiménez-Sánchez, F., Villoria, M., y García-Quesada, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules, and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 10(4), 363-381. doi: [https://doi.org/10.4335/10.4.363-381\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.4.363-381(2012))
- Klitgaard, R. (2015). *Addressing corruption together*. OECD Publishing.
- Lopes, G. B., Valadares, J. L., Azevedo, R. R., y Brunozi Júnior, A. C. (2020). Evidências de isomorfismo e *decoupling* na gestão de controladorias municipais do estado de minas gerais. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(2), 89-111. doi: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130205>
- Maesschalck, J., y Bertok, J. (4-5 de mayo de 2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures, and conditions for implementation*. Global Forum on Public Governance, OECD. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
- McDevitt, A. (2014). *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International Publications.
- Mungiu-Pippidi, A., y Dadašov, R. (2016). *Measuring control of corruption by a new Index of Public Integrity*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Recuperado de: <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2016/04/WP-48-IPI.pdf>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017a). *Estudio sobre integridad en México: Aspectos claves*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017b). *Estudio sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De gobiernos reactivos a Estados proactivos*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3a. ed.). Sage.

Peters, B. G. (2003). *El 'Nuevo Institucionalismo' – Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa.

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna* (5a. ed., Trad. L.A. Monjardim). FGV.

Ramalho, C. F. (2017). *Transparência e prevenção da corrupção – desenho institucional e atores: Um estudo comparado Brasil - Chile* [Disertación de Maestría, Universidade Federal da Bahia]. Recuperado de: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42027>

Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing.

Schmidt, V. (2005). Institutionalism. En C. Hay, M. List, y D. Marsh (Ed.), *The State: Theories and issues* (pp. 98-117). Palgrave Macmillan.

Segatto, C. I., Euclides, F. M., y Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84). doi: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>

Silva, M. S. (2011). Governança corporativa: Argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem de agência. En R. R. C. Pires y P. L. C. Cavalcante (Org.), *Boletim de Análise Político-Institucional – Governança Pública* (pp. 67-74). IPEA.

Six, F.E., y Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4) 639-658. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852313501124>

Sodré, A. C. A., y Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil. *Rev. Adm. Contemporânea*, 14(3), 414-433. doi: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>

Williamson, O. E. (1986). *Economic organization: Firms, markets, and policy control*. NY University Press.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5a. ed.). Sage.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Rodrigo De Bona

Coleta de dados: Rodrigo De Bona

Discussão dos resultados: Rodrigo De Bona

Revisão e aprovação: Rodrigo De Bona

AUTOR CORRESPONDENTE

Rodrigo De Bona - debona.floripa@gmail.com

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

O autor declara não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS


<https://bit.ly/Articulo-RSP-DocsSuplementarios>

PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil.)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil.)

HISTÓRICO

Submetido: 12/maio/2025 | Aceito: 13/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Aos avaliadores, à equipe da RSP e aos professores Manuel Villoria e Marcus Vinicius de Azevedo Braga, que muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Rodrigo De Bona. O autor mantém os direitos autorais e concede à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



EMENDAS PARLAMENTARES OBRIGATÓRIAS NA SAÚDE: DESCENTRALIZAÇÃO, CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E RESULTADOS NO SUS

Luna Viana 

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), Brasília/DF, Brasil
lunaviana@gmail.com

Este artigo analisa a alocação dos recursos das emendas parlamentares obrigatórias no orçamento federal da saúde no Brasil entre 2015 e 2023. Duas questões orientam o estudo: Como estão sendo alocados os recursos das emendas obrigatórias na saúde e qual é a sua influência sobre a autonomia subnacional? A maior autonomia local associada a esses recursos gera resultados positivos em saúde quando considerada a capacidade administrativa? Por meio de uma base de dados inédita, construída a partir de fontes públicas e de solicitações via Lei de Acesso à Informação, realiza-se uma análise descritiva dos dados e um estudo de caso com quatro municípios do Nordeste brasileiro. Os resultados indicam que a efetividade na aplicação dos recursos está condicionada à capacidade administrativa prévia. Municípios com baixa capacidade administrativa tendem a apresentar menor efetividade, mesmo recebendo altos volumes de recursos. O artigo contribui para o debate sobre o financiamento do SUS ao evidenciar os limites e as potencialidades do modelo de emendas obrigatórias e ao destacar a necessidade de maior integração entre critérios técnicos e decisões políticas na alocação de recursos públicos.

Palavras-chave: emendas parlamentares; saúde; orçamento impositivo.

ENMIENDAS LEGISLATIVAS OBLIGATORIAS EN SALUD: DESCENTRALIZACIÓN, CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y RESULTADOS EN EL SUS

Este artículo analiza la asignación de los recursos provenientes de las enmiendas parlamentarias obligatorias en el presupuesto federal de salud en Brasil entre 2015 y 2023. Dos preguntas orientan el estudio: ¿Cómo se están asignando estos recursos y cuál es su influencia sobre la autonomía subnacional? ¿La mayor autonomía local asociada a dichos recursos se traduce en mejores resultados en salud cuando se considera la capacidad administrativa? A partir de una base de datos inédita, construida con fuentes públicas y solicitudes realizadas mediante la Ley de Acceso a la Información, el estudio combina un análisis descriptivo de los datos con un estudio de caso en cuatro municipios del Nordeste brasileño. Los resultados indican que la efectividad en la aplicación de los recursos está condicionada por la capacidad administrativa previa. Los municipios con menor capacidad administrativa tienden a presentar resultados inferiores, incluso cuando reciben volúmenes elevados de recursos. El artículo contribuye al debate sobre la financiación del SUS al evidenciar los límites y las potencialidades del modelo de enmiendas obligatorias y al destacar la necesidad de una mayor integración entre criterios técnicos y decisiones políticas en la asignación de recursos públicos.

Palabras claves: enmiendas legislativas; salud; presupuesto obligatorio.

MANDATORY LEGISLATIVE AMENDMENTS IN HEALTH: DECENTRALIZATION, ADMINISTRATIVE CAPACITY, AND OUTCOMES IN THE SUS

This article analyzes the allocation of mandatory congressional amendment funds within Brazil's federal health budget between 2015 and 2023. Two main questions guide the study: How are these resources being allocated, and how do they influence subnational autonomy? Does greater local autonomy associated with these funds lead to improved health outcomes when administrative capacity is considered? Drawing on an original dataset constructed from public sources and Access to Information Law requests, the study combines descriptive analysis with a case study of four municipalities in Northeast Brazil. The findings indicate that the effectiveness of resource utilization is conditioned by prior administrative capacity. Municipalities with weaker administrative structures tend to exhibit lower effectiveness, even when they receive substantial funding. The article contributes to the debate on SUS financing by highlighting both the limits and the potential of the mandatory amendment model and by underscoring the need for stronger integration between technical allocation criteria and political decision-making in the distribution of public resources.

Keywords: legislative budget amendments; health; mandatory budget execution.

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi concebido com base em uma lógica descentralizada e hierárquica na organização dos serviços (Ugá *et al.*, 2003). Entretanto, o modelo federativo brasileiro concentrou, no nível central, a maior parte dos recursos, mesmo com a delegação de responsabilidades de implementação, sobretudo nas políticas sociais, aos estados e municípios (Arretche, 2004). No caso da saúde, apesar do aumento significativo da participação subnacional no financiamento (Cruz, 2022) e na definição da prestação de serviços (Pinafo, 2016), o governo federal mantém uma cultura e prática de controle do financiamento como principal mecanismo de coordenação do SUS (Ugá *et al.*, 2003).

Esse arranjo foi profundamente impactado pela introdução das emendas parlamentares obrigatórias. Entre 2015 e 2023, tais emendas representaram, em média, 30% do orçamento federal (elaboração própria a partir do Siop, 2024). A obrigatoriedade constitucional de destinar 50% das emendas individuais à saúde fez com que o setor fosse o principal destinatário desses recursos: dos R\$ 165 bilhões pagos no período, 56% foram destinados a ações e serviços de saúde (Siop, 2024; Sigabeneficiários, 2024). Em 2015, as emendas correspondiam a menos de 1% do orçamento da saúde; em 2023, passaram a representar 60% das despesas (excluindo pessoal).

Este artigo busca compreender como as emendas obrigatórias reconfiguraram o controle do financiamento no SUS pelo governo federal. Busca-se responder às seguintes perguntas de pesquisa: Como estão sendo alocados os recursos das emendas obrigatórias na saúde e qual é a sua influência sobre a autonomia subnacional? A maior autonomia local associada a esses recursos gera resultados positivos em saúde quando considerada a capacidade administrativa?

Partimos da premissa de que a centralização é expressão de um federalismo assimétrico e incompleto (Arretche, 2004). No caso do SUS, essa centralização manifesta-se sobretudo na gestão federal das transferências intergovernamentais. Essas são tradicionalmente operacionalizadas por meio de convênios ou da apresentação de propostas de projetos, instrumentos centrais de manutenção do controle. Investigamos, assim, os impactos das emendas obrigatórias sobre o orçamento do Ministério da Saúde e sobre os modelos de transferência intergovernamentais, examinando se sua adoção ampliou a autonomia subnacional no SUS.

Além disso, realizamos uma análise preliminar para verificar se a relação entre o recebimento de recursos e os resultados em saúde está condicionada pela capacidade administrativa municipal. Isso porque recursos inesperados, quando não acompanhados de capacidade administrativa, podem gerar ineficiências e corrupção (Brollo *et al.*, 2013).

Para tanto, realizamos pesquisa exploratória, com abordagem quantitativa e qualitativa, incluindo análise descritiva de dados agregados de bases oficiais (InvestSus, SigaBrasil, Siop, Siconv e do Ministério da Saúde, via Lei de Acesso à Informação) e estudo de caso do tipo “building blocks”, com quatro municípios selecionados por sua variância de capacidade administrativa.

O artigo organiza-se em três partes: (i) revisão da literatura; (ii) metodologia e resultados; e (iii) discussão, que relaciona os achados aos desafios de descentralização e de governança do SUS no contexto das emendas obrigatórias.

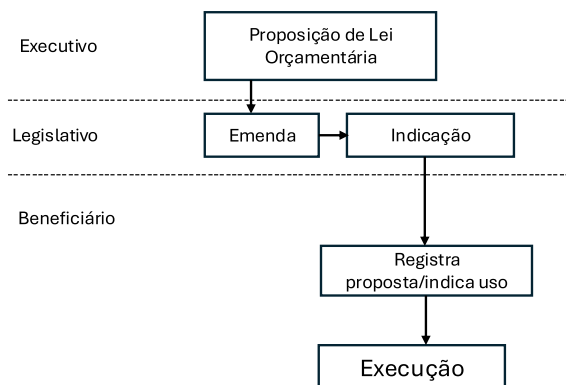
2. AS EMENDAS OBRIGATÓRIAS NA SAÚDE

As emendas parlamentares são alterações introduzidas pelo Legislativo à proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Executivo, podendo ser qualitativas ou quantitativas (MTO, 2024). Este estudo foca em emendas quantitativas, que são alterações que aumentam ou reduzem os valores alocados às ações orçamentárias. Em geral, o Congresso não modifica a estrutura dos programas definida pelo Executivo, mas ajusta as dotações dessas ações (MTO, 2024).

As emendas podem ser apresentadas individualmente por parlamentares, por comissões ou por bancadas estaduais. Nos últimos anos, destacaram-se também as emendas de relatoria, originalmente destinadas a ajustes técnicos, mas que já promoviam alterações quantitativas antes da institucionalização do orçamento impositivo (MTO, 2024).

A partir de 2014, alterações normativas, legais e constitucionais estabeleceram as emendas obrigatórias, regulamentando a execução orçamentária e financeira de parcelas fixas do orçamento. Entre 2015 e meados de 2024, foram pagos mais de R\$ 167 bilhões em emendas parlamentares, o que equivale a uma média anual de R\$ 17,57 bilhões. Para efeito de comparação, um ano e meio desses recursos bastaria para financiar toda a carteira de obras de segurança hídrica do Novo PAC (Brasil, 2024). Após sua inclusão no orçamento pelo Congresso, as emendas seguem um fluxo específico de execução (Figura 1), com particularidades nas transferências especiais, que não se vinculam ao orçamento da saúde nem exigem registro prévio de proposta.

Figura 1 – Fluxo simplificado de execução das emendas parlamentares



Fonte: elaboração própria.

Nota: em relação às transferências especiais, além de não se vincularem ao orçamento da saúde, elas prescindem

de registro de proposta ou indicação de uso.

A literatura sobre emendas parlamentares tem se concentrado em temas como relações Executivo–Legislativo (Menezes *et al.*, 2021; Mueller; Pereira, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011), conexão partidária (Barone, 2014), efeitos eleitorais (Firpo *et al.*, 2015) e perfil parlamentar (Silva; Avelino; Rodrigues, 2022; Sabará, 2020; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020). Estudos setoriais abordam o fenômeno em nível ministerial (Marra, 2023; Silva, 2023; Castro; Fonseca, 2023; Carnut *et al.*, 2021) e o fundamento político das decisões orçamentárias (Faria, 2023; Santos; Gasparini, 2020), além de evidenciar os efeitos sobre a corrupção (Sodré; Alves, 2010).

No campo da saúde, contudo, ainda são escassos os estudos específicos sobre as emendas obrigatórias, apesar de 50% das emendas individuais serem constitucionalmente destinadas à área e de haver preferência parlamentar por esse setor (Leal *et al.*, 2025). A revisão integrativa de Carnut *et al.* (2021) mapeou trabalhos anteriores à obrigatoriedade ou realizados em âmbito estadual. Entre os estudos mais recentes, destacam-se as análises de impactos eleitorais (Leal *et al.*, 2025b) e de convergência entre recursos e necessidades locais (Vieira; Lima, 2022; Baião *et al.*, 2019), com foco frequentemente na atenção básica (Ulinsky *et al.*, 2024). Esses resultados apontam uma associação positiva entre emendas obrigatórias e a reeleição local, além de desafios à distribuição equitativa dos recursos.

Silva (2024), em tese de doutorado, analisou amplamente as emendas obrigatórias na saúde, concluindo que, em um cenário de disputa por recursos, elas tendem a restringir o orçamento de programação, pulverizando valores entre municípios de pequeno porte e desvinculados de ações estruturantes. O autor argumenta que critérios eleitorais prevalecem sobre as diretrizes da política de saúde e que o princípio da universalidade cede lugar a uma lógica distributivista.

Este artigo busca avançar nesse debate ao analisar como as emendas obrigatórias têm alterado o financiamento do SUS, especialmente quanto ao volume e aos modelos de transferência intergovernamental, e discutir suas implicações para a descentralização. Também se investiga como a relação entre maior autonomia subnacional e resultados em saúde é condicionada pela capacidade administrativa local. Orientam este estudo as seguintes questões: Como estão sendo alocados os recursos das emendas obrigatórias na saúde e qual é a sua influência sobre a autonomia subnacional? A maior autonomia local associada a esses recursos gera resultados positivos em saúde quando considerada a capacidade administrativa?

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem descritivo-exploratória, com ênfase na integração de múltiplas fontes de dados. A escolha dessa abordagem justifica-se pela complexidade e pela

fragmentação das informações disponíveis sobre as emendas parlamentares e o financiamento da saúde, o que impõe desafios significativos para análises consistentes e comparáveis no tempo e no espaço.

Para a organização das fontes de dados, foram consultados diferentes sistemas e painéis de informação do governo federal relacionados às emendas parlamentares: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), Sistema de Gestão de Emendas Parlamentares (Siga), Tesouro Transparente e Portal da Transparência. Tais sistemas disponibilizam informações predominantemente de natureza orçamentária e financeira, sem, entretanto, detalhar o objeto de aplicação dos recursos. Estudos prévios já identificaram inconsistências e incompatibilidades entre esses sistemas (Vieira, 2022), o que reforça a necessidade de triangulação de fontes.

A aproximação mais direta entre a execução das emendas parlamentares e sua aplicação local ocorre nos sistemas de operacionalização de instrumentos de transferência, tais como: (i) contratos de repasse (base da Caixa Econômica Federal); (ii) convênios (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv); (iii) termos de execução descentralizada (sem sistema de acesso externo); e (iv) sistemas ministeriais específicos para acompanhamento de propostas de obras e serviços, como o Sisprofns, o Sismob e o Sismec.

Não há, entretanto, sistema integrado que permita acompanhar, de forma consolidada, os recursos destinados ao incremento do custeio da atenção básica e especializada, tampouco as transferências especiais, que podem beneficiar a saúde, mas são repassadas diretamente às contas dos estados e municípios. Para suprir tais lacunas, solicitou-se ao Ministério da Saúde, por meio da Lei de Acesso à Informação, dados mais detalhados sobre as transferências vinculadas às emendas parlamentares.

As bases de dados foram integradas e processadas no ambiente do Jupyter Notebook/Python, incluindo procedimentos de padronização de variáveis, correção de inconsistências e normalização de valores monetários. A análise considerou tanto o volume financeiro quanto a modalidade de transferência e a destinação dos recursos.

Por sua vez, a etapa qualitativa foi estruturada segundo a lógica do estudo de caso do tipo *building block* ou contribuição heurística, conforme proposto por George e Bennett (2005). Os casos foram selecionados com base em elevado nível de variância nos volumes de recursos recebidos, a fim de capturar diferentes padrões de relação entre o financiamento e a capacidade administrativa.

A área geográfica de foco foi a Região Nordeste, por ser a maior receptora de recursos para incremento da atenção básica, segmento que apresenta maior clareza quanto à responsabilidade assistencial municipal. A classificação em alto e baixo refere-se à posição relativa na matriz de distância padronizada e trouxe quatro perfis analíticos:

1. Alto volume de recursos de programação e alto volume de emendas (capacidade administrativa elevada e alta previsibilidade orçamentária);
2. Baixo volume de programação e alto volume de emendas (maior dependência de recursos impositivos);
3. Alto volume de programação e baixo volume de emendas;
4. Baixo volume de programação e baixo volume de emendas.

A identificação dos municípios foi realizada por meio do cálculo da distância euclidiana com base nos valores pagos (normalizados) de recursos de programação e de emendas para a atenção básica, limitando-se aos municípios com menos de 20 mil habitantes. As variáveis analisadas buscaram abarcar o conceito de capacidade administrativa no seu aspecto gerencial e controlar por fatores sociais e econômicos, de participação social e transparência, conforme a descrição a seguir:

- “Recursos inesperados” – proporção de emendas parlamentares em relação ao orçamento histórico do município;
- “Capacidade administrativa” – indicadores de gestão e histórico de execução de recursos;
- “Transparência” – nível e qualidade das informações sobre uso de recursos;
- “Efetividade” – relação entre recursos recebidos e entregas efetivas de serviços e bens;
- “Contexto socioeconômico” – perfil populacional e indicadores municipais de desenvolvimento.

4. AS EMENDAS OBRIGATÓRIAS NA SAÚDE E A INSERÇÃO DE UM “NOVO ATOR” NO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DESCENTRALIZADO DO SUS

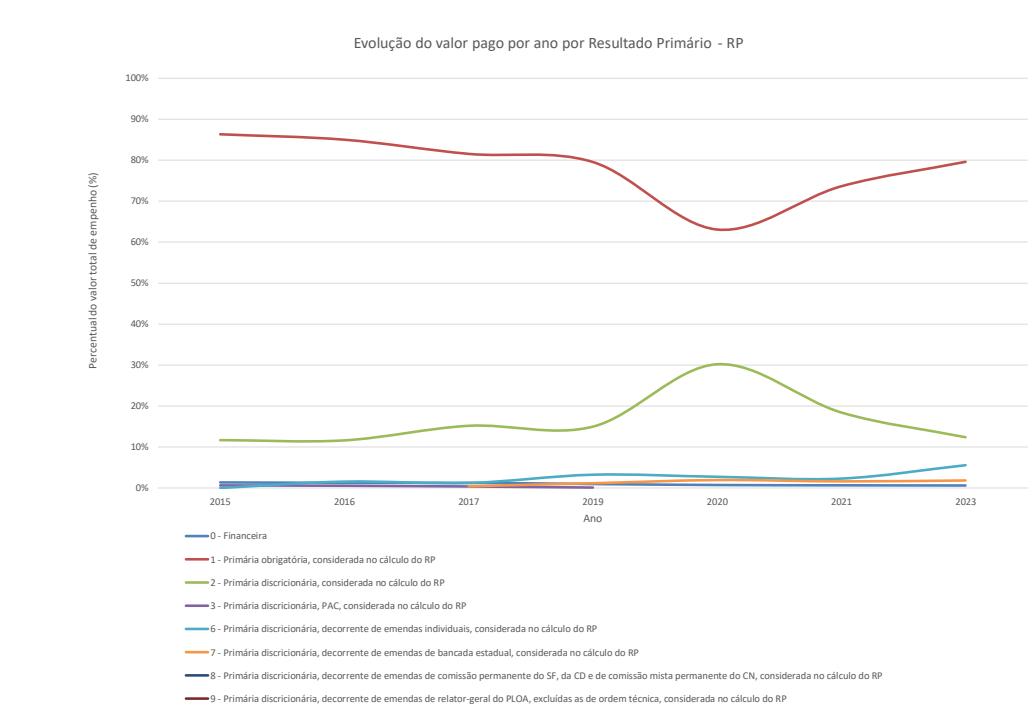
A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) transformou o perfil de execução do Ministério da Saúde, substituindo a gestão centralizada de recursos por um modelo baseado em transferências aos estados e municípios, com vistas à execução de ações de promoção, prevenção e assistência à saúde. A manutenção da gestão nacional dos recursos justifica-se pela capacidade de alocação conforme as necessidades regionais, promovendo os princípios de acesso universal e distribuição equitativa, além da coordenação de políticas nacionais, da integração de diretrizes e do incentivo à regionalização, de modo a ampliar a eficiência no uso dos recursos (Lima, 2013).

As emendas parlamentares obrigatórias introduzem um novo elemento nesse arranjo: vinculam uma parcela expressiva do financiamento à decisão alocativa direta dos parlamentares, inserindo um “novo ator” no processo decisório do financiamento do SUS. Esse movimento

complexifica um sistema que, nos últimos anos, buscava integrar as diversas instâncias de planejamento e gestão em prol de maior eficiência e efetividade.

A magnitude dessa participação é evidenciada pelos dados recentes: em 2023, as emendas classificadas como RP6, RP7, RP8 e RP9 corresponderam a 7% dos pagamentos totais do Ministério da Saúde, enquanto as demais despesas discricionárias (RP2) representaram 12% (Figura 2).

Figura 2 – Evolução da participação das emendas nos pagamentos do Ministério da Saúde



Fonte: elaboração própria com base em Siop (Ministério da Fazenda, 2024). Filtro: Órgão 36000

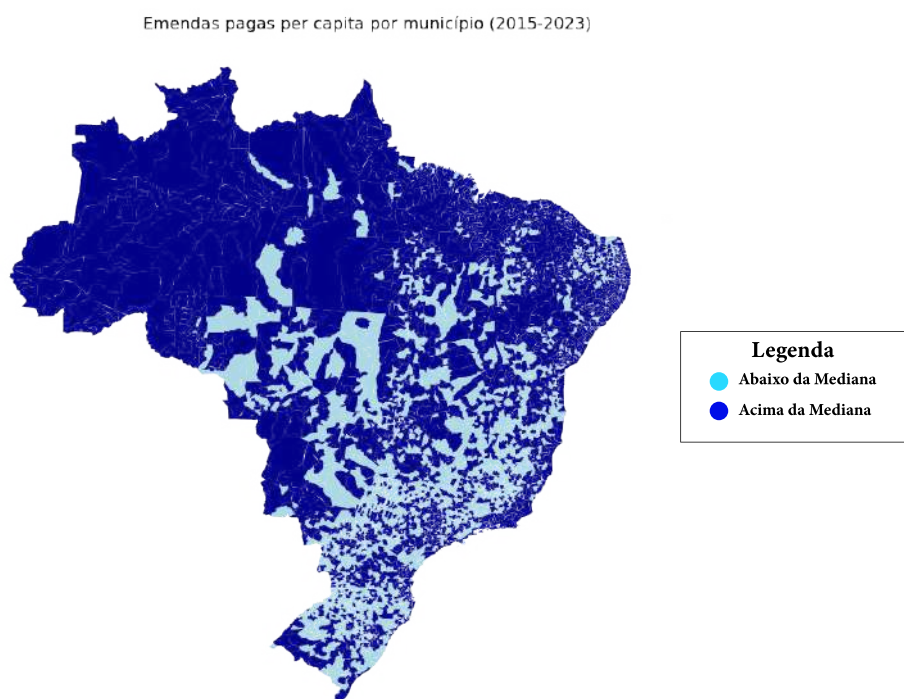
A introdução do parlamentar como ator decisório não alterou o caráter descentralizado da execução orçamentária. Entre 2015 e 2023, 62% das emendas (R\$ 57 bilhões) foram destinadas a unidades de saúde sob gestão municipal. Em seguida, destacam-se as unidades mantidas por organizações do terceiro setor, que receberam R\$ 10,5 bilhões (10% do total) por meio de transferências aos fundos municipais e estaduais — recursos que, após ingressarem nos fundos, são redirecionados, conforme os mecanismos de cada ente, para financiar ações de assistência à saúde. Essas organizações também captaram R\$ 1,5 bilhão diretamente, por meio de convênios firmados com o Ministério da Saúde. No mesmo período, os estados receberam R\$ 8 bilhões, e os órgãos e universidades federais, R\$ 694 milhões.

A distribuição regional desses recursos reflete a pulverização própria da representatividade política (Lima, 2013). Em termos absolutos, as regiões Nordeste e Sudeste lideram, com médias de 36% e 27% do total, respectivamente, seguidas por Norte e Sul (13% cada) e Centro-Oeste (10%).

Esse padrão também se traduz em fragmentação orçamentária: a mediana do valor total pago por município entre 2015 e 2023 foi de R\$ 6 milhões, o que equivale a cerca de R\$ 1,4 milhão por ano.

A Figura 3 ilustra a distribuição dos municípios que receberam recursos *per capita* acima da mediana no período. Observa-se concentração na Região Norte, seguida pela Região Nordeste.

Figura 3 – Municípios que receberam emendas acima da mediana dos valores pagos no período do estudo 2015-2023



Fonte: elaboração própria a partir de Lei de Acesso à Informação (Ministério da Saúde, 2024b)

Em síntese, as emendas obrigatórias mantiveram o perfil descentralizado da execução do financiamento federal do SUS, com predominância de transferências para a gestão municipal. Contudo, as emendas reforçaram o alto nível de fragmentação dos recursos, reflexo da ação individualizada dos parlamentares, que atuam como novos atores com poder de decisão direta sobre o financiamento do SUS.

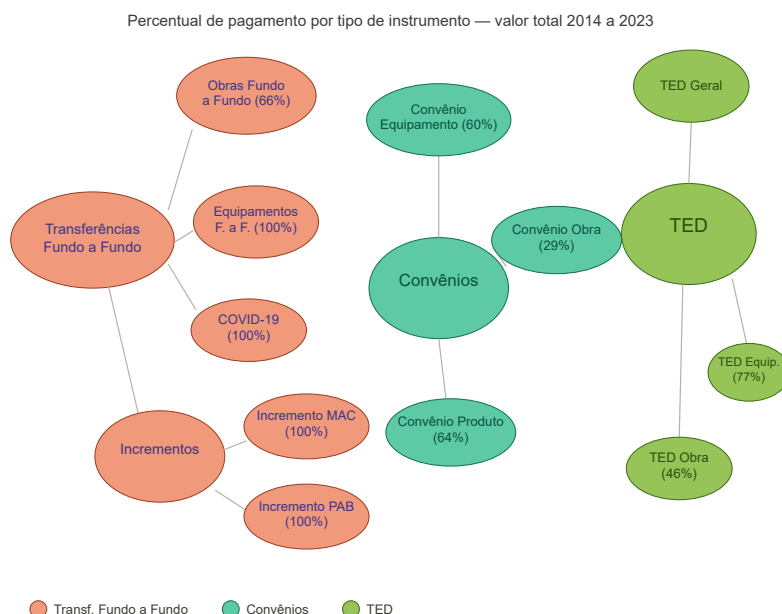
Além disso, as emendas parlamentares obrigatórias promoveram maior flexibilidade gerencial quanto aos recursos transferidos. No âmbito das mudanças institucionais que definiram as emendas obrigatórias, foram estabelecidos novos modelos de transferência. Os novos instrumentos de transferência, como os recursos de custeio e as transferências especiais, ampliaram o nível de autonomia gerencial no âmbito local e ensejaram novos desafios no equilíbrio entre execução e controle. Importa observar que, no caso dos recursos de programação, apesar do elevado grau de descentralização, o governo federal preserva o controle sobre a liberação, por meio da gestão

das propostas de projetos. No entanto, esse modelo tem sido questionado por sua ineficiência, como apresentaremos a seguir.

5. AS EMENDAS OBRIGATÓRIAS NA SAÚDE E A REDUÇÃO DO CONTROLE DO GOVERNO FEDERAL

Antes do advento das emendas obrigatórias, os recursos alocados pelos parlamentares destinavam-se predominantemente ao bloco de investimentos, financiando a estruturação de unidades de atenção especializada e de atenção básica, bem como a aquisição de materiais e insumos por meio de convênios. Os recursos de investimento eram executados, em grande parte, por meio de obras sob contratos de repasse. A Figura 4 apresenta o baixo nível de execução física e financeira dos contratos de repasse, que, no período do estudo, registravam menos de 30% dos valores empenhados efetivamente pagos. Outros instrumentos de natureza convencional, como os Termos de Execução Descentralizada, também apresentam desempenho insatisfatório. A ineficiência e a lentidão na liberação de recursos eram apontadas como fontes recorrentes de conflito entre estados, municípios e parlamentares, especialmente estes últimos, interessados na rápida execução de suas emendas (Palotti *et al.*, 2022; Bijos, 2018).

Figura 4 – Distribuição por tipo de instrumento dos valores pagos com percentual total de pagamento (pago/empenhado) – anos 2014 a 2023 – recursos totais



Fonte: elaboração própria com base em InvestSus (2024).

Nota: O valor de TED geral foi suprimido por inconsistência do dado disponível.

A execução fundo a fundo para obras foi inicialmente adotada no financiamento de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e de Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h). Embora apresente execução financeira superior à dos contratos de repasse, o nível de conclusão e de entrada em operação dessas obras também permanece baixo. A Tabela 2 evidencia que quase 30% das obras fundo a fundo, tanto de programas quanto de emendas, foram canceladas, totalizando mais de R\$ 770 milhões, e menos de 30% encontram-se em funcionamento. No caso dos contratos de repasse, 25% das obras foram extintas ou concluídas sem finalização, e apenas 19% foram efetivamente concluídas, sem informação sobre funcionamento.

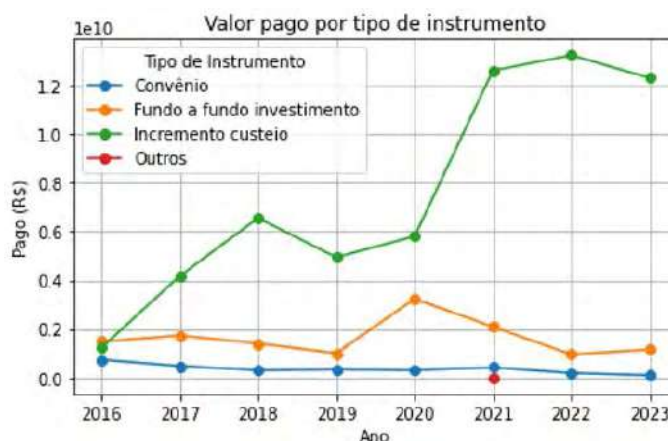
Tabela 2 – Comparação resultados obras fundo a fundo financiadas com recursos de emendas e de programas – média conforme o ano da portaria de habilitação - 2015 a 2022

	Emenda	Programa
Ação preparatória	11%	14%
Cancelamento	29%	27%
Paralisada	21%	23%
Em execução	20%	26%
Concluída	14%	8%
Funcionando	26%	24%

Fonte: elaboração própria com base em InvestSus (2024).

Por sua vez, a escassez de recursos para o custeio das unidades, aliada ao novo marco institucional das emendas obrigatórias, que estabelece um calendário para a execução, fundamentou a regulamentação da modalidade de incremento temporário de custeio. Essa modalidade, operacionalizada por meio de transferências fundo a fundo, tornou-se preferencial para a execução das emendas, dada a facilidade de implementação e a destinação direta ao reforço do custeio da atenção básica e especializada (Figura 5).

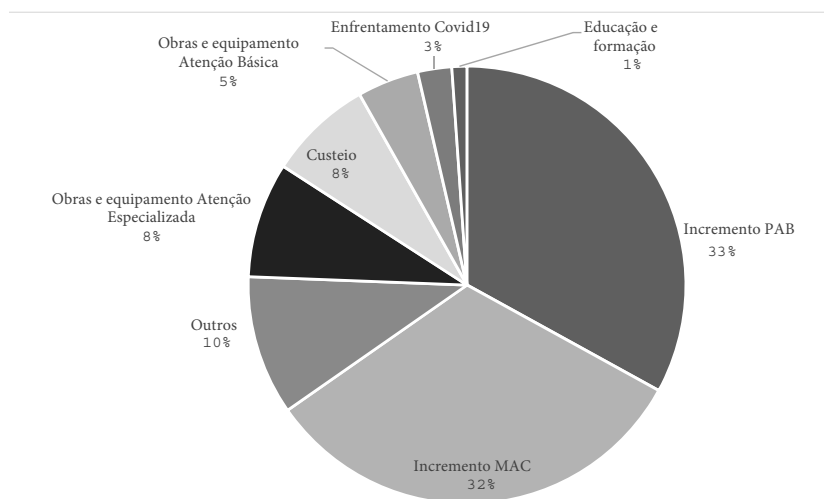
Figura 5 – Valor de emenda pago por tipo de instrumento



Fonte: elaboração própria a partir de InvestSus (2024).

Entre 2015 e abril de 2024, 65% dos recursos das emendas à saúde concentraram-se em apenas duas ações orçamentárias: 2E89 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas; e 2E90 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas. Criado em 2014, como resposta ao início da obrigatoriedade de execução das emendas (prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquele ano), o incremento de custeio respondeu, desde então, por mais de 65% das despesas com emendas do Ministério da Saúde (Figura 6).

Figura 6 – Distribuição dos valores de emendas pagos de 2015 a abr./2024 – R\$ 92 bilhões



Fonte: elaboração própria com base em SigaBeneficiários (Câmara dos Deputados, 2024).

Assim, as emendas obrigatórias ampliaram o processo de descentralização, permitindo maior autonomia gerencial aos entes subnacionais, em especial aos municípios. A nova governança orçamentária consolida um “novo ator”, ou seja, a decisão alocativa individual do parlamentar. O aumento da participação dos parlamentares na decisão sobre o orçamento pode ser atribuído ao descontentamento destes com as longas negociações para a liberação de recursos às suas bases (Faria, 2023) e ao desgaste do presidencialismo de coalizão (Rodrigues, 2019; Pederiva; Pederiva, 2015). A mudança também converge com a demanda por uma efetiva desconcentração de recursos, e não apenas pela descentralização de responsabilidades, conforme o modelo de federalismo que favorece a assimetria entre os entes federados descrito por Arretche (2004).

6. AS EMENDAS OBRIGATÓRIAS E A AUTONOMIA GERENCIAL EM NÍVEL LOCAL

As emendas parlamentares obrigatórias introduziram mudanças estruturais na execução orçamentária da saúde no Brasil, ao reduzir o controle centralizado do governo federal e ao fortalecer mecanismos de descentralização, em especial as transferências fundo a fundo. Esta seção analisa os novos modelos de transferência intergovernamental implementados no âmbito das emendas: o incremento temporário de custeio da atenção básica e da média e da alta complexidade. Os novos modelos superaram o formato tradicional convencional e ampliaram a autonomia gerencial dos estados e municípios na gestão de recursos.

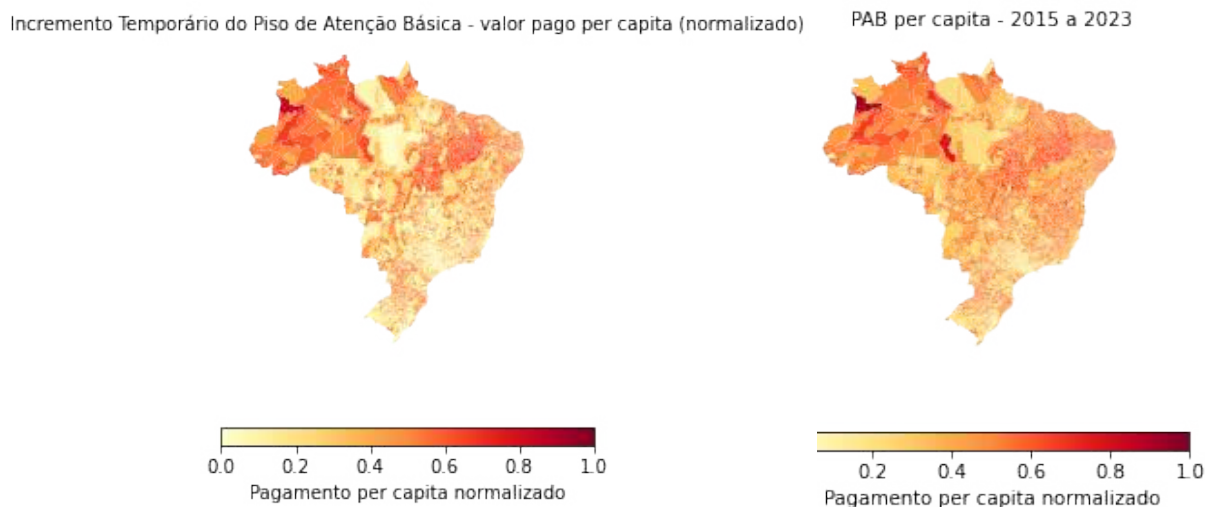
A adoção dos incrementos de custeio está alinhada à pressão por uma descentralização efetiva do financiamento do SUS, com maior autonomia local na definição da aplicação dos recursos. As transformações introduzidas pelas emendas obrigatórias resultam do tensionamento entre, de um lado, a condução centralizada da política nacional de saúde e, de outro, as demandas subnacionais por mecanismos de financiamento compatíveis com a descentralização de responsabilidades.

Os incrementos de custeio foram criados em 2014, ano inicial da obrigatoriedade de execução das emendas, instituída pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Desde então, o Ministério da Saúde publica portarias e cartilhas anuais que regulamentam a execução das emendas, estabelecendo limites por município ou por unidade de atenção especializada, bem como parâmetros para os recursos de incremento da atenção básica e especializada. No caso de média e alta complexidade (MAC), a base para a definição dos valores é a produção declarada pelos gestores locais, o que tem gerado questionamentos e auditorias diante de situações consideradas atípicas.

Análise sobre o Incremento Temporário da Atenção Básica

A Figura 7 compara a distribuição territorial dos recursos de incremento da atenção básica oriundos de emendas e do Piso da Atenção Básica (PAB) de programação. Observa-se que o PAB *per capita* apresenta distribuição mais homogênea no território nacional, enquanto os recursos de incremento concentram-se em estados das regiões Norte e Nordeste. A correlação entre os dois fluxos é baixa (0,42), indicando que o volume de recursos de programação não está fortemente associado ao recebimento de emendas. Esse achado complementa Vieira e Lima (2023), que identificaram o desafio dos recursos de emenda para a manutenção da distribuição equitativa da atenção básica.

Figura 7 – Distribuição no território nacional dos recursos de emenda para o incremento temporário da atenção básica e do PAB de programação – período 2015 a 2023



Fonte: elaboração própria a partir de Lei de Acesso à Informação (Ministério da Saúde, 2024b).

Tabela 3 – Distribuição dos recursos de incremento da atenção básica nas regiões administrativas – período 2015 a 2023

Região	Total
Centro-Oeste	1.889.777.723
Nordeste	17.194.663.368
Norte	4.289.010.344
Sudeste	7.058.328.500
Sul	4.749.912.860
Total	35.181.692.794

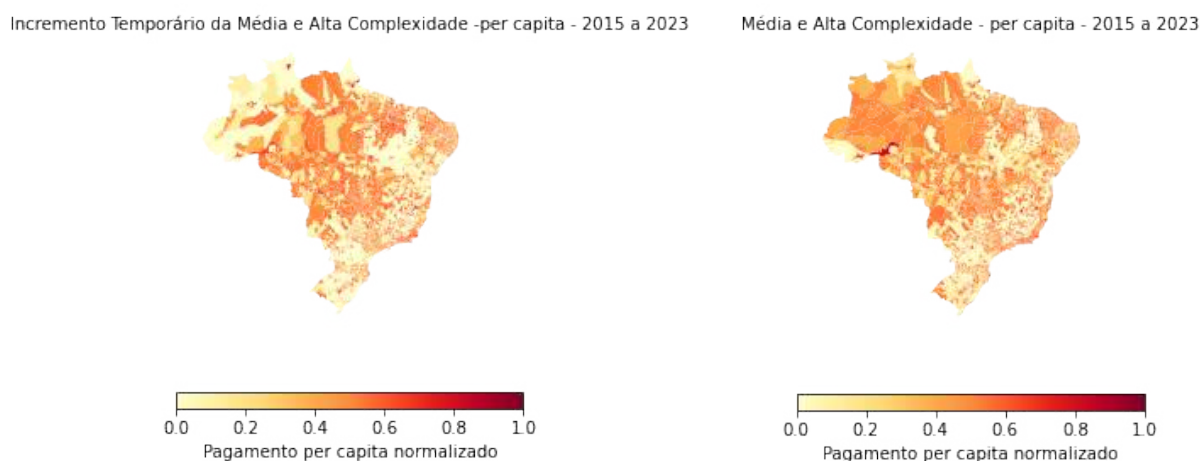
Fonte: elaboração própria a partir de Lei de Acesso à Informação (Ministério da Saúde, 2024b).

Análise do Incremento Temporário da Média e Alta Complexidade

Em relação ao incremento temporário da média e alta complexidade, encontrou-se uma associação significativa de 0,91 entre os municípios que recebem os recursos de incremento temporário para custeio da média e alta complexidade e o recebimento dos recursos de programação. Esse alto nível de associação pode indicar o desafio das emendas parlamentares para promover a expansão dos serviços de MAC em municípios considerados vazios assistenciais.

A região mais beneficiada com recursos de incremento MAC é o Sudeste, seguida pelo Nordeste.

Figura 8 – Distribuição no território nacional dos recursos de emenda para o incremento temporário da média e alta complexidade e do MAC de programação – período 2015 a 2023



Fonte: elaboração própria a partir de Lei de Acesso à Informação (Ministério da Saúde, 2024b).

Tabela 4 – Distribuição dos recursos de incremento da atenção básica nas regiões administrativas – período 2015 a 2023

Região	Total
Centro-Oeste	2.584.076.118
Nordeste	7.749.430.076
Norte	2.695.973.854
Sudeste	10.239.486.449
Sul	2.803.004.368
Total	26.071.970.866

Fonte: elaboração própria a partir de Lei de Acesso à Informação (Ministério da Saúde, 2024b).

Ressalta-se que, entre 2015 e 2023, 14% dos valores pagos com recursos de incremento MAC foram destinados a organizações do terceiro setor. Esses recursos concentraram-se principalmente em municípios de médio porte com relevância regional, dos quais 76% beneficiaram cidades classificadas como centros regionais e sub-regionais na hierarquia urbana do IBGE. Ao todo, 1.368 municípios receberam repasses, abrangendo 2.039 organizações, com média de R\$ 488 mil por entidade. Contudo, apenas 525 organizações foram contempladas ao longo de mais de quatro anos do período analisado, o que revela concentração, intermitência e baixos valores de financiamento para grande parte delas.

As emendas parlamentares obrigatórias reforçaram a diretriz de descentralização do SUS, introduzindo, entretanto, um novo ator no processo decisório sobre a alocação de recursos: o Poder Legislativo. A participação parlamentar contribuiu para a fragmentação orçamentária, mas também impulsionou o desenvolvimento de modelos de transferência que ampliaram a autonomia gerencial em nível local. Essa autonomia atendeu às demandas dos entes subnacionais por mecanismos de repasse mais ágeis, compatíveis com o volume de recursos, o calendário de execução obrigatória e, sobretudo, com a necessidade de custeio para a manutenção de unidades de saúde e a aquisição de insumos. Nesse contexto, coloca-se a questão central deste estudo: em que medida a capacidade administrativa condiciona o alcance de resultados em saúde diante da chegada de “recursos inesperados”.

7. A INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE O ALCANCE DE RESULTADOS COM OS RECURSOS DE EMENDAS OBRIGATÓRIAS – ACHADOS INICIAIS

O volume expressivo de recursos alocados à saúde por meio das emendas parlamentares obrigatórias mantém a característica localista dessas alocações, voltadas ao financiamento de projetos específicos nos municípios, com vistas a retornos eleitorais, por meio da conexão direta entre o congressista e os atores locais (Pereira; Rennó, 2003; Carey; Shugart, 1995; Ames, 1995). Esse localismo converge com a pressão pré-existente, no âmbito do SUS, por maior descentralização do financiamento, compatível com o papel ampliado do nível municipal na prestação de serviços (Ugá *et al.*, 2003). Nesse contexto, a criação dos incrementos de custeio da média e alta complexidade (MAC) introduziu modelos de financiamento que superaram o formato convencional, aproximando-se das expectativas de maior flexibilidade no repasse de recursos federais.

Apesar dessa flexibilidade, as emendas seguem vinculadas a decisões parlamentares, sujeitas a expectativas políticas que nem sempre coincidem com as prioridades e orientações locais. Assim, a eficiência no uso dos recursos pode depender de condições institucionais prévias, em especial da capacidade administrativa municipal de planejar, executar e monitorar políticas públicas.

A literatura sobre *windfall resources* (Brollo *et al.*, 2013) sugere que influxos de recursos inesperados, frequentemente oriundos de royalties e outras fontes extraordinárias, quando associados a baixa capacidade de gestão, tendem a produzir efeitos limitados ou negativos, como ineficiência, baixa transparência e, em alguns casos, maior vulnerabilidade à corrupção. Considerando o caráter de “recursos inesperados” das emendas, este estudo parte da hipótese de que a combinação entre elevada capacidade administrativa e flexibilidade gerencial aumenta a probabilidade de resultados positivos em saúde, conciliando expectativas políticas e demandas assistenciais.

Para testar essa hipótese, adotou-se a capacidade administrativa prévia como variável explicativa, medida pelo volume de recursos de programação recebidos entre 2015 e 2023. Neste estudo, a capacidade administrativa é entendida como a habilidade do município de mobilizar recursos organizacionais, gerenciais e técnicos para transformar insumos em resultados, conforme definido por Gomide e Pires (2014). Essa concepção amplia a noção estritamente orçamentária, incorporando dimensões de coordenação intergovernamental, planejamento e capacidade de implementação, fundamentais para que a flexibilidade na gestão dos recursos das emendas se traduza em melhorias nos serviços de saúde. Alguns dos fatores relacionados à capacidade administrativa, não diretamente vinculados à capacidade gerencial, foram incluídos como variáveis de controle.

Os indicadores de efetividade (variação da taxa de mortalidade infantil e ampliação da rede de estabelecimentos de saúde) e de transparência (registro da execução das emendas nos Relatórios Anuais de Gestão e da atuação dos conselhos municipais de saúde) foram analisados em quatro municípios, com combinações distintas entre o volume de recursos de programação e o de emendas (Tabela 5).

Tabela 5 – Variáveis utilizadas no estudo de caso

Variável	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Mensuração	Fonte
Recursos inesperados	20 mi	27 mi	4 mi	4 mi	Valor de emendas pago – 2015-2023	InvestSus (2024)
Capacidade	50 mi	14 mi	37 mi	1 mi	Valor de recursos de programação de atenção básica e da média e alta complexidade (financiamento federal) - 2015-2023	InvestSus (2024)
	1.028 (+29%)	751 (+73%)	879	180 (+35%)	Quantidade de pessoas na administração direta municipal em 2022 e variação entre 2015 e 2022	IBGE (2024)
	Não	Não	Não	Não	Informação do Relatório Anual de Gestão sobre a execução das emendas recebidas – 2015-2023	Relatório Anual de Gestão Municipal da Saúde SargSUS (2025)
	Não	Não	Sim	Não	Possui conselho municipal de saúde atuante	Busca na internet – existência de site e ata/notícias recentes
Efetividade	-11	0	-20	+47	Variação na taxa de mortalidade infantil – 2015-2023	Abrinq (2024)
	6	4	-2	2	Variação na quantidade de estabelecimentos de saúde	SCNES Ministério da Saúde (2024)
Contexto	+ 3.887	+6.623	+7.682	+3.499	Variação do PIB per capita – 2022 e 2015	IBGE (2024)
	+63	-606	-2434	-38	Variação da quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico	Ministério do Desenvolvimento Social (2024)
	19.610	15.062	16.319	2.394	População	IBGE (2024)

Fonte: elaboração própria.

Caso 1 – Alto valor de recursos de programação e de emendas: Buriti dos Lopes – PI

O município apresenta cobertura de 100% da atenção básica, segundo dados do Proadess (2025). As redes sociais da prefeitura destacam a oferta de serviços de atenção especializada, incluindo cirurgias eletivas e exames. Entre 2015 e 2023, verificou-se aumento na capacidade administrativa e expansão da infraestrutura de saúde, o que se refletiu na redução da taxa de mortalidade infantil.

Caso 2 – Baixo valor de recursos de programação e alto valor de emendas: Monte Alegre de Sergipe – SE

Assim como no caso anterior, o município possui cobertura total da atenção básica (Proadess, 2025). Contudo, não foram encontradas informações sobre a oferta de serviços especializados. Apesar do aumento significativo da força de trabalho e da ampliação da rede de unidades básicas, não houve variação na taxa de mortalidade infantil, o que indica baixa efetividade na aplicação dos recursos.

Caso 3 – Alto valor de recursos de programação e médio valor de emendas: Jucurutu – RN

O município dispõe de uma rede diversificada de serviços de saúde, incluindo Centro Especializado de Reabilitação, hospital-maternidade e Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), com cobertura integral da atenção básica (Proadess, 2025). A Secretaria Municipal de Saúde mantém uma página na internet estruturada, com informações atualizadas sobre ações de saúde. No período analisado, houve redução no número de unidades de saúde e menor crescimento da força de trabalho em relação aos demais casos. Ainda assim, o município apresentou redução expressiva na mortalidade infantil e foi o único a registrar um Conselho Municipal de Saúde atuante, o que evidencia maior transparência.

Caso 4 – Baixo valor de recursos de programação e baixo valor de emendas: Coxixola – PB

Com população bastante reduzida em comparação aos demais casos, o município apresenta cobertura integral da atenção básica (Proadess, 2025). Entretanto, as ações implementadas não foram eficazes, registrando-se um aumento considerável na taxa de mortalidade infantil no período do estudo.

8. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

As crises recorrentes, como epidemias, e o cenário de transição climática tendem a ampliar os desafios para as ações de promoção, prevenção e assistência à saúde (OMS, 2021). A resposta a eventos críticos requer um Sistema Único de Saúde (SUS) capaz de lidar, de forma coordenada e eficiente, tanto com urgências e emergências quanto com a tripla carga de doenças que afeta o Brasil (Soares Filho *et al.*, 2022).

Compreende-se que o SUS deve integrar um sistema social solidário, em que os gastos catastróficos em saúde sejam reduzidos e em que a relação entre a oferta pública e privada de serviços, seja de competição ou de complementaridade, tenha como vetores a ética e a resolutividade. A partir dessa perspectiva, buscou-se responder a duas questões: como estão sendo alocados os recursos das emendas obrigatórias na saúde e qual é a sua influência sobre a autonomia subnacional? A maior autonomia local associada a esses recursos gera resultados positivos em saúde quando considerada a capacidade administrativa? A análise concentrou-se nas emendas incluídas no orçamento federal gerenciado pelo Ministério da Saúde entre 2015 e 2024, reconhecendo, contudo, que uma avaliação abrangente do papel das emendas parlamentares no financiamento da saúde deve considerar também os orçamentos dos entes federados.

O financiamento do SUS, amplamente debatido na literatura, insere-se em um contexto de tensão entre centralização e descentralização da gestão dos recursos (Piola *et al.*, 2017; Vieira, 2016; Ugá *et al.*, 2003). Esse tensionamento é particularmente visível na definição de modelos e mecanismos voltados à manutenção de ações estruturantes, à observância dos critérios da política de saúde e à universalização do acesso. De um lado, o nível federal atua como ordenador do sistema, definindo diretrizes e parâmetros; de outro, os municípios demandam maior autonomia para responder às necessidades concretas e urgentes que emergem em seu território.

As discrepâncias entre os incentivos e orientações nacionais e as demandas locais impulsionam a reivindicação por modelos de financiamento mais flexíveis e adaptados às realidades municipais. Silva (2014), ao avaliar o impacto das emendas parlamentares na gestão da saúde no Rio de Janeiro antes do advento das emendas obrigatórias, já apontava uma dissonância entre as diretrizes federais e as necessidades percebidas pelos gestores estaduais.

Este artigo contribui para o debate ao situar o fenômeno das emendas parlamentares obrigatórias como expressão, em parte, do desgaste do modelo centralizado de financiamento da saúde. A centralização é uma característica de um federalismo assimétrico e incompleto (Arretche, 2004), em que as transferências intergovernamentais são operacionalizadas predominantemente por meio de modelos convencionais ou de propostas de projetos. Nesses casos, os recursos transferidos vinculam-se à execução de obras, a incentivos financeiros ou à habilitação

de serviços, frequentemente marcados por ineficiências (Palotti *et al.*, 2022) e por baixa aderência às necessidades locais (Silva, 2014).

A implementação das emendas obrigatórias introduziu novos modelos de transferência intergovernamental, superando parte das limitações do modelo convencional e ampliando a flexibilidade na aplicação dos recursos. Diante desse contexto, buscou-se oferecer uma análise descritiva do perfil das emendas à saúde e da forma como se tem dado a alocação desses recursos, com o intuito de contribuir para o debate público sobre a efetividade desse gasto e sobre medidas que possam ser adotadas para que o país avance na oferta de serviços de saúde de qualidade e acessíveis à população.

Os estudos de caso apresentados sugerem que o recebimento de recursos de emendas, sem capacidade administrativa proporcional, está associado a resultados menos eficientes na área da saúde (Caso 2). Em contrapartida, municípios com maior capacidade administrativa (Casos 1 e 3) apresentaram melhores resultados na redução da mortalidade infantil. Esse achado reforça a perspectiva de Gomide (2016), segundo a qual a capacidade administrativa, entendida como o conjunto de recursos organizacionais, técnicos e gerenciais que viabilizam a implementação efetiva das políticas públicas, é elemento central para converter recursos financeiros em resultados concretos para a população. O Caso 4, por sua vez, evidencia o desafio estrutural enfrentado pelos municípios de pequeno porte. Esses municípios representam cerca de 23% do total no país, têm menos de 5 mil habitantes e caracterizam-se por baixa capacidade administrativa, subfinanciamento e, muitas vezes, desconexão de uma lógica regional de financiamento e assistência. Observa-se, entretanto, que os estudos de caso realizados têm caráter exploratório e seus resultados são meramente indicativos.

Apesar das limitações metodológicas, os resultados sugerem que a capacidade administrativa, medida neste estudo pelo volume de recursos de programação recebidos, está positivamente associada à efetividade no uso dos recursos das emendas parlamentares obrigatórias. Ademais, municípios com maior disponibilidade de recursos de programação e menor dependência de emendas tendem a apresentar melhor desempenho nos indicadores de saúde. Estudos futuros podem avançar na inclusão de variáveis políticas, tais como partidarismo e coalizões políticas, como condicionantes da relação entre capacidade administrativa e entregas de resultados. Bem como na avaliação de se a fragmentação dos recursos, promovida pela decisão alocativa individual dos parlamentares, limita a implementação de políticas estruturantes, notadamente no âmbito da saúde.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BAIÃO, Ana Lúcia; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Iury Costa. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BAIÃO, Ana Lúcia; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vítor Eduardo Diniz de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 71, e004, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277104>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BARONE, Leonardo Sangali. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil**: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.
- BASKIN, Mark *et al.* **Distributive politics in developing countries**: almost pork. Lanham: Lexington Books, 2014.
- BROLLO, Fernanda *et al.* The political resource curse. **American Economic Review**, Nashville, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1759>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Siga Brasil**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CARNUT, Leonardo *et al.* Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o 'é' e o 'dever ser' da alocação de recursos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 129, p. 467-480, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202112917>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CASTRO, Silvia Beatriz Elia de; SCARPIN, Jorge Eduardo; MEZZADRI, Fernando Maciel. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004–2015). **Motrivivência: Revista de Educação Física, Esporte e Lazer**, Florianópolis, v. 32, n. 62, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-80402.2020e67168>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CRUZ, Wladimir Geraldo de Noronha; BARROS, Renata Dantas de; SOUZA, Luiz Eugenio Portela Fernandes de. Financiamento da saúde e dependência fiscal dos municípios brasileiros entre 2004 e 2019. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 6, p. 2459-2469, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022276.15062021>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- DELGADO, Rosângela Maria Lins *et al.* Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 4, p. 889-914, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.1544>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- FARIA, Ricardo de Oliveira. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. [S.l.]: Open Access, 2023.
- FILHO, Alberto Monteiro dos Santos *et al.* Tripla carga de doenças no Brasil, 1990–2021: mudanças, inflexões e o fator COVID-19. **REME: Revista Mineira de Enfermagem**, Belo Horizonte, v. 26, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2316-9389.2022.39410>. Acesso em: 28 mar. 2025.

FIOCRUZ. **Proadess**. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.proadess.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

FIRPO, Sérgio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Vinicius. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, [S.l.], v. 116, p. 186-198, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.04.005>. Acesso em: 28 mar. 2025.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_capacidades_estatais.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI: proposição de uma metodologia de avaliação**. Texto para Discussão, n. 2196. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6905>. Acesso em: 28 mar. 2025.

GRATON, Luciano H. T.; BONACIM, Carlos A. G.; SAKURAI, Sergio N. Political bargaining practices through federal budget execution. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190399x>. Acesso em: 28 mar. 2025.

HELCIAS CÔRTEZ GONZAGA SAGASTUME, Maria *et al.* Orçamento impositivo: A experiência da saúde. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.64009>. Acesso em: 28 mar. 2025.

LEAL, João Gabriel R. P.; LIMA, Luciana Dias de; BERTHOLINI, Frederico. Mapeando escolhas: emendas parlamentares e alocação de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS) em tempos de impositividade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, e289431, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2025.44.289431pt>. Acesso em: 14 ago. 2025.

LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha; LIMA, Luciana Dias de; RODRIGUES, Frederico Bertholini Santos; SILVA, André Schimidt da. Emendas parlamentares destinadas ao Sistema Único de Saúde e a reeleição de prefeitos municipais do Brasil em 2024. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 41, n. 4, e00220924, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311xpt220924>. Acesso em: 14 ago. 2025b.

LIMA, Luciana Dias. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. *In*: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. p. 73-139

MARRA, Carlos. **Sistema de emendas parlamentares e o Exército Brasileiro: uma análise dos resultados gerados à luz dos princípios da eficiência e efetividade (2019–2022)**. 2023. Dissertação (Especialização em Altos Estudos em Defesa) — Escola Superior de Defesa, Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1771/1/15%20-%20TCC%20CAED%202023%20-%20CARLOS_MARRA_27_NOV-23.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo Legislativo**. [S.l.]: Instituto Millenium. Disponível em: <https://institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millennium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MENEZES, Elaine *et al.* **As emendas parlamentares no contexto do orçamento público: alocação de recursos no governo federal 2019–2020**. [S.l.]: SBAP, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/227/53>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **The cost of governing**: strategic behavior in Brazil's budgetary process. [S.l.], 2003.

OMS. **Climate change and health**. 2021. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/climate-change#tab=tab_1. Acesso em: 28 mar. 2025.

PALOTTI, Pedro Lucas Duarte de Moraes; D'ALBUQUERQUE, Rinaldo Wenceslau; ENDO, Isadora Cordeiro. Relações intergovernamentais após a constituição federal de 1988: uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 1-31, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i36.p1-31.2023>. Acesso em: 28 mar. 2025.

PEDERIVA, J. H.; PEDERIVA, P. L. M. Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília.

PINAFÔ, Eduardo; CARVALHO, Brígida Gama de; NUNES, Eliane de Fátima Portes de Almeida. Descentralização da gestão: caminho percorrido, nós críticos e perspectivas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1511-1524, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015215.18942015>. Acesso em: 28 mar. 2025.

PIOLA, Sérgio *et al.* **A saúde no Brasil em 2030**: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: estrutura do financiamento e do gasto setorial. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, [S.l.], v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>. Acesso em: 28 mar. 2025.

RODRIGUES, Taíla. **Emendas parlamentares individuais**: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Senado Federal, 2019.

SABARÁ, Maria Tereza. **A distribuição das emendas parlamentares individuais e o desenvolvimento regional**: uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/2421>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SANTOS, Nadja Cristiane Bezerra dos; GASPARINI, César Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SILVA, André Schimidt da. **As emendas parlamentares aos orçamentos da União**: implicações para o financiamento e a gestão municipal do sistema único de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2024. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/iciict/66478>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SILVA, Cristian; AVELINO, Erlene Maria Coelho; RODRIGUES, Júlia Marinho. Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: indo além do poder de emenda versus poder de agenda. In: IPEA. **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 741-769. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12182/1/218480_LV_Governan%C3%A7a%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Cap%C3%ADtulo%2024.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

SILVA, Renato Castro da; FONSECA, Marcelo Afonso Pereira da. A influência das emendas parlamentares sobre o orçamento público em turismo no Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, Joinville, v. 25, n. 2, p. 263-283, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rtva.v25n2.p263-283>. Acesso em: 28 mar. 2025.

SODRÉ, André; ALVES, Márcio. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>. Acesso em: 28 mar. 2025.

TEIXEIRA, Márcio Ricardo *et al.* Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 593-606, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.73007>. Acesso em: 28 mar. 2025.

UGÁ, Maria da Penha Albuquerque *et al.* Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 417-437, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000200008>. Acesso em: 28 mar. 2025.

ULINSKY, Karla *et al.* Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, [S.d.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/9ZCwyxLFP6pCVz4krScFcmB/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Implicações de decisões e discussões recentes para o financiamento do Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 109, p. 187-199, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201610915>. Acesso em: 28 mar. 2025.

VIEIRA, Fabíola. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS: método para estimação dos repasses a cada município segundo áreas de alocação dos recursos (2015–2020)**. Brasília: Ipea, 2022.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Luna Viana

Coleta de dados: Luna Viana

Discussão dos resultados: Luna Viana

Revisão e aprovação: Luna Viana

AUTOR CORRESPONDENTE

Luna Viana - lunaviana@gmail.com

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

O(s) autor(es) declara(m) que não há conflitos de interesse relacionados à publicação deste artigo. A pesquisa foi conduzida na ausência de quaisquer relações institucionais que possam ser interpretadas como um potencial conflito de interesse.

DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS


Os dados que deram suporte ao artigo estão disponíveis em:


https://drive.google.com/drive/folders/1mc6nr2lj6cSUoHD1xbJMQmT0vVtUjd-l?usp=drive_link


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 28/mar/2025 | Aceito: 13/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos avaliadores e à equipe da RSP pelas valiosas contribuições para o aperfeiçoamento deste artigo.

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Luna Viana. A autora mantém os direitos autorais e concede à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



A COLONIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DO OUTRO COMO DISPOSITIVO DE DOMINAÇÃO

Emmanuel de Nazareth Brasil 

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) – Brasília/DF, Brasil
brasilemmanuel@gmail.com

Este artigo desenvolve o conceito de “colonialidade das políticas públicas” para examinar como racionalidades coloniais persistem nas intervenções estatais contemporâneas através da construção sistemática do “outro” como dispositivo fundamental de dominação. A análise articula teorias decoloniais com estudos críticos de políticas públicas, demonstrando como políticas aparentemente inclusivas reproduzem hierarquias coloniais mediante processos de classificação, representação e intervenção que constituem determinados sujeitos como problemáticos, carentes ou deficitários. O framework analítico proposto identifica quatro dimensões inter-relacionadas da colonialidade – epistêmica, institucional, territorial e subjetiva – que operam ao longo do ciclo de políticas públicas, desde a definição da agenda até a avaliação. A originalidade da proposta reside em revelar como a construção colonial do outro não é um efeito acidental, mas um mecanismo estrutural que permite ao Estado moderno definir-se como racional e benevolente por contraste com aqueles que constitui como seus objetos de intervenção. As considerações finais apontam para a necessidade de transformações que reconheçam e valorizem a pluralidade epistemológica e ontológica como condição para políticas públicas genuinamente decoloniais.

Palavras-chave: colonialidade; políticas públicas; representação; teoria decolonial; construção do outro.

LA COLONIALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA CONSTRUCCIÓN DEL OTRO COMO DISPOSITIVO DE DOMINACIÓN

Este artículo desarrolla el concepto de “colonialidad de las políticas públicas” para examinar cómo persisten racionalidades coloniales en las intervenciones estatales contemporáneas mediante la construcción sistemática del “otro” como dispositivo fundamental de dominación. El análisis articula teorías decoloniales con estudios críticos sobre políticas públicas, demostrando cómo políticas aparentemente inclusivas reproducen jerarquías coloniales a través de procesos de clasificación, representación e intervención que constituyen a ciertos sujetos como problemáticos, necesitados o deficientes. El marco analítico propuesto identifica cuatro dimensiones interrelacionadas de la colonialidad – epistémica, institucional, territorial y subjetiva – que operan a lo largo de todo el ciclo de la política pública, desde la formulación de la agenda hasta la evaluación. La originalidad de la propuesta reside en revelar cómo la construcción colonial del otro no es un efecto accidental, sino un mecanismo estructural que permite al Estado moderno definirse como racional y benevolente en contraste con aquellos que constituye como objetos de intervención. Las consideraciones finales señalan la necesidad de transformaciones que reconozcan y valoren la pluralidad epistemológica y ontológica como condición para políticas públicas genuinamente decoloniales.

Palabras clave: colonialidad; políticas públicas; representación; teoría decolonial; construcción del otro.

THE COLONIALITY OF PUBLIC POLICIES: CONSTRUCTING THE OTHER AS A DEVICE OF DOMINATION

This article develops the concept of “coloniality of public policies” to examine how colonial rationalities persist in contemporary state interventions through the systematic construction of the “other” as a fundamental device of domination. The analysis articulates decolonial theories with critical policy studies, demonstrating how apparently inclusive policies reproduce colonial hierarchies through processes of classification, representation, and intervention that constitute certain subjects as problematic, needy, or deficient. The proposed analytical framework identifies four interrelated dimensions of coloniality – epistemic, institutional, territorial, and subjective – that operate throughout the policy cycle from agenda-setting to evaluation. The originality of the proposal lies in revealing how the colonial construction of the other is not an accidental effect but a structural mechanism that allows the modern state to define itself as rational and benevolent in contrast to those it constitutes as objects of intervention. Final considerations point to the need for transformations that recognize and value epistemological and ontological plurality as a condition for genuinely decolonial public policies.

Keywords: coloniality; public policy; representation; decolonial theory; construction of the other.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas contemporâneas operam através de um paradoxo fundamental: ao mesmo tempo em que se apresentam como instrumentos de inclusão e cidadania, reproduzem sistematicamente a produção de sujeitos subalternos através de categorias que os fixam em posições de inferioridade e dependência. Este artigo propõe que tal paradoxo não constitui uma contradição acidental, mas expressa a persistência de racionalidades coloniais nos processos estatais contemporâneos, manifestando-se principalmente através do que denominamos “construção colonial do outro” nas políticas públicas.

A questão central que orienta nossa análise refere-se aos mecanismos através dos quais políticas públicas, mesmo quando formalmente orientadas por princípios democráticos e inclusivos, reproduzem hierarquias coloniais mediante a produção discursiva e institucional de sujeitos categorizados como “vulneráveis”, “carentes”, “beneficiários” ou “população-alvo”. Estas categorias, longe de serem meramente técnicas ou descritivas, operam como dispositivos de poder que simultaneamente incluem e subordinam, reconhecem e inferiorizam, representam e silenciam.

O problema teórico que se coloca é compreender como o Estado moderno, herdeiro das estruturas coloniais de poder, continua operando segundo lógicas que produzem sistematicamente a alteridade como inferioridade, mesmo quando suas intervenções alegam promover igualdade, justiça social ou desenvolvimento. Esta produção do “outro” não é um efeito lateral ou não intencional das políticas públicas, mas constitui condição estrutural de sua operação, revelando a persistência do que Quijano (2000) denominou “colonialidade do poder” nas formas contemporâneas de governança.

A relevância desta investigação transcende o interesse puramente acadêmico. Em contextos marcados por profundas desigualdades sociais e raciais, como o brasileiro, as políticas públicas constituem arena privilegiada onde se reproduzem ou se contestam hierarquias históricas. Compreender os mecanismos através dos quais estas hierarquias se perpetuam, mesmo sob discursos progressistas, torna-se fundamental para imaginar e construir formas alternativas de intervenção estatal que não reproduzam as exclusões que alegam combater.

A construção do “outro” nas políticas públicas manifesta-se de múltiplas formas, desde a definição de quem constitui um “problema público” até a determinação de critérios de “sucesso” nas avaliações. Quando políticas habitacionais definem certas formas de morar como “inadequadas” ou “precárias”, quando programas educacionais classificam determinados saberes como “deficitários”, quando intervenções de saúde patologizam práticas tradicionais de cuidado, ou quando políticas de segurança constituem territórios inteiros como “zonas de risco”, está em curso um processo de produção da alteridade que não apenas descreve diferenças, mas as hierarquiza segundo critérios que remetem às classificações coloniais.

Esta dinâmica revela-se particularmente perversa porque opera sob a aparência de benevolência e cuidado. Como observa Spivak (2010), o discurso colonial clássico articulava-se através da fórmula “homens brancos salvando mulheres pardas de homens pardos”. Nas políticas públicas contemporâneas, essa fórmula atualiza-se como “Estado moderno salvando populações vulneráveis de sua própria vulnerabilidade”, mantendo intacta a estrutura fundamental que posiciona o “salvador” como superior e o “salvo” como inferior, incapaz de autodeterminação.

O que torna esta problemática ainda mais complexa é que frequentemente são os próprios sujeitos subalternizados que demandam e celebram políticas que os constituem em termos coloniais. Esta aparente contradição não invalida nossa análise, mas revela a sofisticação dos mecanismos contemporâneos de dominação, que operam não mais através da imposição direta, mas da produção de subjetividades que internalizam e reproduzem sua própria subordinação.

A hipótese central deste artigo é que a colonialidade nas políticas públicas opera fundamentalmente através da construção discursiva e institucional do “outro” como sujeito deficitário, carente ou problemático, justificando assim intervenções que, mesmo quando materialmente benéficas, reproduzem relações de poder assimétricas. Esta construção não é meramente retórica, mas materializa-se em procedimentos institucionais, critérios de elegibilidade, modalidades de atendimento e formas de avaliação que sistematicamente posicionam certos sujeitos como objetos de intervenção e não como agentes de transformação.

Para desenvolver esta análise, articulamos contribuições das teorias decoloniais latino-americanas com estudos críticos de políticas públicas, propondo o conceito de “colonialidade das políticas públicas” como categoria analítica que permite identificar e examinar a persistência de racionalidades coloniais nas intervenções estatais contemporâneas. Este conceito não se limita a apontar continuidades históricas entre colonialismo e políticas atuais, mas busca compreender como estruturas coloniais de poder se transformam e se atualizam nas formas modernas de governança.

Nossa abordagem difere de análises convencionais que tendem a examinar políticas públicas setorialmente ou a partir de critérios de eficiência e eficácia, propondo em seu lugar uma perspectiva que interroga os próprios fundamentos epistemológicos, ontológicos e normativos que estruturam o que consideramos uma “boa política”. Esta perspectiva não implica rejeitar tout court as políticas públicas como instrumentos de transformação social, mas reconhecer suas contradições e limites como passo necessário para imaginar alternativas menos marcadas por hierarquias coloniais.

O artigo está organizado em quatro seções principais. Inicialmente, revisamos contribuições teóricas fundamentais sobre colonialidade e representação, estabelecendo as bases conceituais para nossa análise. Em seguida, desenvolvemos o conceito de “colonialidade das políticas públicas”, enfatizando os mecanismos de construção do outro que caracterizam esta categoria. Na terceira

seção, analisamos como esta construção opera ao longo do ciclo de políticas públicas, desde a definição da agenda até a avaliação. Por fim, discutimos implicações desta análise para o desenvolvimento de abordagens menos coloniais nas políticas públicas.

A contribuição deste trabalho situa-se tanto no plano teórico quanto no prático. Teoricamente, oferecemos um framework analítico que permite articular criticamente estudos decoloniais com análise de políticas públicas, superando o isolamento entre estas tradições. Praticamente, fornecemos instrumentos para identificar e questionar pressupostos coloniais em políticas concretas, abrindo possibilidades para construção de alternativas mais democráticas e plurais. Em última análise, este artigo busca contribuir para um debate fundamental sobre os limites e possibilidades de democratização do Estado em sociedades marcadas por legados coloniais persistentes.

2. COLONIALIDADE E REPRESENTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA UMA CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da colonialidade nas políticas públicas exige uma fundamentação teórica que articule a crítica decolonial às estruturas de poder colonial-modernas com a compreensão dos mecanismos específicos através dos quais estas estruturas operam no campo das intervenções estatais. Esta seção desenvolve tal fundamentação, enfatizando particularmente a problemática da representação como dimensão central através da qual a colonialidade se manifesta e se reproduz nas políticas públicas contemporâneas, constituindo o que denominamos “construção colonial do outro” como dispositivo fundamental de dominação.

A compreensão da colonialidade como categoria analítica requer contextualização histórica. O conceito foi sistematizado pelo grupo Modernidade/Colonialidade, articulado a partir dos anos 1990 por intelectuais latino-americanos como Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter D Mignolo, Edgardo Lander, Arturo Escobar e Catherine Walsh. Este grupo emergiu em contexto de debates sobre globalização neoliberal, propondo reinterpretação radical da modernidade que questiona narrativas eurocentradas sobre o desenvolvimento histórico. Argumentam que a modernidade não pode ser compreendida sem considerar sua relação constitutiva com a conquista da América, o tráfico transatlântico de escravizados e a configuração de um sistema-mundo capitalista estruturado através de classificações raciais e étnicas.

Esta perspectiva dialoga com tradições críticas anteriores. Na América Latina, a Teoria da Dependência, desenvolvida nas décadas de 1960-70, analisava persistências de relações assimétricas entre centro e periferia que remetiam a estruturas coloniais. O conceito de colonialismo interno, formulado por Pablo González Casanova (1965), identificava como elites nacionais reproduziam padrões de dominação colonial em relações com populações indígenas e camponesas. No contexto

brasileiro, como argumentam Faoro (2021) e Calejon (2023), estruturas herdadas do colonialismo português — patrimonialismo estatal, privilégios estamentais, distinções radicais entre cidadãos — não foram abolidas com independência ou república, mas se transformaram e atualizaram, perpetuando desigualdades através de mecanismos sutis de distinção social que operam inclusive em políticas públicas.

A colonialidade, portanto, não designa continuidades mecânicas ou resíduos do passado, mas dimensão constitutiva da modernidade que se transforma continuamente. As classificações raciais que estruturavam sociedades coloniais não desaparecem com independências políticas, mas se rearticulam através de categorias supostamente mais “modernas”: civilizados/bárbaros, desenvolvidos/atrasados, formais/informais, vulneráveis/autônomos. Esta atualização contínua de estruturas coloniais através de novas formas é o que caracteriza a colonialidade como padrão de poder persistente.

O conceito de colonialidade, conforme elaborado por Aníbal Quijano (2000), constitui uma ruptura fundamental com narrativas convencionais sobre modernidade e desenvolvimento que apresentam o colonialismo como fenômeno histórico superado com os processos de independência política. Para Quijano (2000), a colonialidade refere-se a um padrão de poder que emergiu com a conquista da América e que continua operando nas sociedades contemporâneas, estruturando relações de dominação que vão muito além do controle político-administrativo direto que caracterizou o colonialismo histórico. A colonialidade do poder opera através de três eixos fundamentais: a classificação racial da população mundial, a estruturação de formas específicas de exploração do trabalho articuladas a esta classificação racial, e a imposição da hegemonia epistêmica europeia como forma de conhecimento universal. Estes eixos não funcionam independentemente, mas constituem um complexo articulado que estrutura simultaneamente relações materiais e simbólicas de dominação.

O que torna este conceito particularmente relevante para a análise de políticas públicas é seu reconhecimento de que a dominação da colonialidade não opera apenas através da imposição externa, mas também mediante a produção de subjetividades que internalizam e reproduzem hierarquias coloniais. A eficácia da colonialidade reside precisamente em sua capacidade de apresentar-se como natural, racional ou necessária, ocultando assim seu caráter histórico e contestável. Nas políticas públicas contemporâneas, esta dinâmica manifesta-se quando intervenções estatais produzem sistematicamente categorias de sujeitos que naturalizam hierarquias sociais através de classificações aparentemente técnicas ou neutras.

Walter D. Mignolo (2005) aprofunda esta análise ao argumentar que a colonialidade constitui o “lado mais escuro da modernidade”, sua condição de possibilidade raramente reconhecida ou tematizada. Para Mignolo (2005), não existe modernidade sem colonialidade; ambas constituem duas faces de um mesmo processo histórico que combina discursos emancipatórios com práticas

de dominação, retóricas de civilização com violências sistemáticas, promessas de universalidade com exclusões radicais. Esta perspectiva permite compreender como instituições aparentemente modernas e democráticas, como o Estado-nação e suas políticas públicas, podem simultaneamente promover inclusão e reproduzir exclusão, reconhecer direitos e perpetuar desigualdades, proclamar igualdade e manter hierarquias. A colonialidade não é, nesta interpretação, um resíduo do passado que persistiria por inércia, mas uma lógica ativa que se transforma e se atualiza continuamente nas formas contemporâneas de poder.

A contribuição de Gayatri Spivak (2010) para a compreensão da colonialidade é fundamental por sua análise da representação como mecanismo central através do qual relações coloniais de poder se reproduzem. Spivak (2010) identifica duas dimensões da representação que frequentemente se confundem: *Vertretung* (representação como “falar por” alguém) e *Darstellung* (representação como “re-apresentação” ou retrato). Nas políticas públicas, esta distinção revela-se crucial. Quando o Estado alega “representar” populações marginalizadas através de políticas específicas, opera simultaneamente nas duas dimensões identificadas por Spivak (2010): pretende “falar por” estes grupos (*Vertretung*) enquanto os “re-apresenta” segundo categorias e classificações específicas (*Darstellung*). O problema é que esta dupla operação frequentemente resulta no que Spivak (2010) denomina “violência epistêmica” – o silenciamento dos sujeitos subalternizados através de sua própria “inclusão” em termos que reforçam sua subalternidade.

A pergunta “pode o subalterno falar?” formulada por Spivak (2010) não se refere à capacidade física ou intelectual de enunciação dos sujeitos subalternizados, mas às condições estruturais que determinam se suas vozes podem ser escutadas e reconhecidas como legítimas dentro dos marcos institucionais e discursivos hegemônicos. Mesmo quando o subalterno fala, sua fala é frequentemente reinterpretada, filtrada ou apropriada por mediadores que a traduzem em termos inteligíveis para estruturas de poder existentes. Este mecanismo é particularmente evidente nas políticas públicas contemporâneas, onde espaços de “participação”, “consulta” ou “protagonismo” são frequentemente estruturados de forma a permitir que sujeitos subalternizados falem, mas apenas nos termos e segundo as categorias predefinidas pelas próprias políticas.

Enrique Dussel (1993) contribui para esta discussão através de seu conceito de “exterioridade”, que designa não simplesmente uma posição geográfica ou social marginal, mas uma condição epistêmica e ética que permite elaborar uma crítica radical à totalidade moderna. Para Dussel (1993), a modernidade constituiu-se através da negação sistemática da alteridade, produzindo uma “exterioridade” – um “fora” constitutivo que é simultaneamente condição de possibilidade e negação da própria modernidade. A exterioridade não é mera exclusão, mas uma forma específica de inclusão subordinada que permite ao sistema moderno definir-se por oposição ao que constitui como seu “outro”. Nas políticas públicas, esta dinâmica manifesta-se quando determinadas

populações são incluídas precisamente como “problemáticas”, “carentes” ou “vulneráveis”, permitindo ao Estado definir-se como moderno, racional e benevolente por contraste.

O conceito de exterioridade proposto por Dussel (1993) é crucial porque sugere que a crítica à colonialidade não pode emergir dos marcos internos ao sistema, mas requer um deslocamento epistêmico que parta das experiências e perspectivas daqueles que foram constituídos como “outros”. Isso não implica essencializar estas experiências ou romantizar a marginalidade, mas reconhecer que certas formas de conhecimento e crítica só se tornam possíveis a partir de posições que experimentam diretamente os efeitos da dominação colonial. A exterioridade constitui, assim, não apenas uma condição de exclusão, mas também um locus privilegiado para a elaboração de alternativas epistêmicas e políticas ao projeto moderno/colonial.

Boaventura de Sousa Santos (2007) oferece uma contribuição complementar através de seu conceito de “pensamento abissal”, que caracteriza a epistemologia moderna através de sua capacidade de produzir distinções radicais entre o que existe e o que não existe, o que é válido e o que é inválido, o que merece consideração e o que pode ser ignorado ou descartado. Para Santos (2007), o pensamento moderno opera estabelecendo “linhas abissais” que dividem a realidade social em dois universos distintos: “deste lado da linha” encontram-se as distinções visíveis que estruturam os debates e conflitos reconhecidos como legítimos; “do outro lado da linha” situa-se um vasto território de experiências, conhecimentos e formas de vida que são produzidas como inexistentes, irrelevantes ou ininteligíveis.

Nas políticas públicas, estas linhas abissais identificadas por Santos (2007) manifestam-se quando certas necessidades, saberes, práticas ou formas de organização social são sistematicamente invisibilizadas ou desqualificadas, não sendo sequer consideradas nas deliberações sobre intervenções estatais. Mais sutil, mas igualmente significativo, é o processo através do qual experiências “do outro lado da linha” são traduzidas e incorporadas “deste lado da linha” de forma a torná-las inteligíveis segundo categorias hegemônicas, perdendo no processo muito de sua especificidade e potencial crítico. A proposta de Santos (2007) de uma “ecologia de saberes” que permita diálogos horizontais entre diferentes formas de conhecimento oferece uma alternativa importante ao monopólio epistêmico que caracteriza muitas políticas públicas, embora tais diálogos só se tornem possíveis quando se desafiam as estruturas de poder que produzem e mantêm as hierarquias epistêmicas existentes.

É fundamental estabelecer uma distinção conceitual entre as perspectivas pós-colonial e decolonial, frequentemente confundidas, mas derivadas de tradições intelectuais distintas. A perspectiva pós-colonial, desenvolvida principalmente no contexto anglófono por autores como Edward Said, Homi Bhabha e Gayatri Spivak, emergiu dos estudos literários e culturais, enfatizando análises discursivas das relações coloniais, processos de hibridização cultural, ambivalências identitárias e agência dos sujeitos colonizados na produção de contranarrativas. Esta tradição

concentra-se prioritariamente nas dimensões culturais e representacionais do colonialismo, analisando como discursos coloniais operam através de construções textuais e simbólicas.

A perspectiva decolonial, articulada pelo grupo Modernidade/Colonialidade latino-americano, embora dialogue com o pós-colonialismo, apresenta ênfases e origens distintas. Primeiro, emerge das especificidades históricas da colonização ibérica nas Américas, marcada pela continuidade entre colônia e pós-independência através de hierarquias raciais, exploração econômica e marginalização epistêmica. Segundo, enfatiza a colonialidade como padrão de poder que persiste estruturalmente após o colonialismo formal, operando simultaneamente através de dimensões econômicas, políticas, epistêmicas e ontológicas articuladas. Terceiro, enquanto o pós-colonialismo frequentemente parte de experiências asiáticas e africanas sob colonialismo britânico e francês, o pensamento decolonial enfatiza a relação constitutiva entre modernidade europeia e colonialidade americana, argumentando que a modernidade é global desde sua origem.

Nossa opção pela perspectiva decolonial justifica-se por sua ênfase nas estruturas materiais e epistêmicas de poder que conectam o colonialismo histórico às desigualdades contemporâneas, sua atenção às especificidades latino-americanas, e sua pertinência para análise de políticas públicas como arenas onde a colonialidade opera não apenas discursivamente, mas através de arranjos institucionais, distribuição de recursos e produção de subjetividades. Isso não implica desconsiderar contribuições pós-coloniais — particularmente a análise de Spivak sobre representação, mobilizada neste trabalho — mas situá-las em framework que enfatiza dimensões estruturais da colonialidade.

É importante esclarecer que ao utilizarmos termos como “construção colonial do outro” ou “racionalidades coloniais” ao longo deste trabalho, o adjetivo “colonial” qualifica a natureza e matriz dos processos – processos que operam segundo lógicas herdadas do colonialismo e atualizadas pela colonialidade nas sociedades contemporâneas. Distinguimos rigorosamente “colonial” (quando referimos ao período histórico ou qualificamos a natureza/tipo de um fenômeno) de “colonialidade” (quando designamos os padrões de poder que persistem após o colonialismo formal).

Nelson Maldonado-Torres (2007) estende a análise da colonialidade ao âmbito ontológico através de seu conceito de “colonialidade do ser”, que se refere aos efeitos da colonialidade na experiência vivida e nas concepções de humanidade que estruturam as relações sociais. Para Maldonado-Torres (2007), a colonialidade não opera apenas no nível das estruturas materiais ou dos sistemas de conhecimento, mas também na produção diferencial de humanidade, determinando quem é reconhecido como plenamente humano e quem é constituído como menos que humano. Esta dimensão ontológica da colonialidade é particularmente relevante para a análise de políticas públicas porque revela como estas operam não apenas distribuindo recursos ou serviços, mas também produzindo formas diferenciais de reconhecimento e dignidade. Quando políticas

constituem certos sujeitos como “beneficiários”, “usuários” ou “população-alvo”, não estão apenas definindo modalidades de atendimento, mas também estabelecendo relações assimétricas de poder que posicionam uns como agentes capazes de decisão e outros como objetos necessitados de intervenção.

A colonialidade do ser, conforme conceituada por Maldonado-Torres (2007), manifesta-se também na própria linguagem das políticas públicas, repleta de eufemismos que ocultam relações de poder: “empoderamento” que mantém estruturas de desempoderamento, “protagonismo” que preserva relações de coadjuvância, “inclusão” que reproduz mecanismos de exclusão. Estes termos não são meramente retóricos, mas constituem tecnologias de subjetivação que produzem os próprios sujeitos que alegam representar, operando através do que poderíamos denominar uma “pedagogia colonial” que ensina aos sujeitos subalternizados como devem se comportar, o que devem desejar e como devem se relacionar com as instituições estatais.

A crítica às estruturas de poder que conectam colonialismo histórico e desigualdades contemporâneas possui importante tradição no pensamento brasileiro. Embora nem sempre empregando explicitamente o termo “colonialidade”, intelectuais brasileiros desenvolveram análises que antecipam e complementam as formulações do grupo Modernidade/Colonialidade, oferecendo instrumentos fundamentais para compreender especificidades da colonialidade brasileira, marcada pela escravidão prolongada, pelo colonialismo português e pelo racismo estrutural pós-abolição.

Lélia Gonzalez (1984) desenvolveu análises pioneiras sobre racismo e sexismo como tecnologias articuladas de poder nas Américas. Seu conceito de “amefricanidade” reconhece especificidades das experiências afrodiáspóricas americanas, enquanto sua análise da “neurose cultural brasileira” demonstra como a negação sistemática da contribuição negra e indígena constitui patologia social que afeta toda a sociedade. Gonzalez antecipa discussões sobre colonialidade do ser ao analisar como hierarquias raciais são internalizadas psiquicamente, e sobre colonialidade epistêmica ao denunciar o epistemicídio de saberes afroindígenas.

Abdias do Nascimento (1978) articula dimensões materiais e simbólicas da colonialidade através de seu conceito de “genocídio do negro brasileiro”. Demonstra como políticas estatais aparentemente neutras — desde legislação imigratória que privilegiou europeus até políticas educacionais e culturais — operaram sistematicamente para marginalizar e eliminar populações negras. Sua proposta do quilombismo como projeto político-cultural alternativo oferece elementos para pensar políticas públicas que partam de epistemologias e ontologias afrocentradas, questionando pressupostos eurocêntricos das intervenções estatais.

Beatriz Nascimento (1985) desenvolveu uma conceituação inovadora sobre quilombo não apenas como resistência reativa ao escravismo, mas como sistema alternativo de organização social, econômica e territorial. Sua análise transcende interpretações que reduzem quilombos a refúgios, apresentando-os como afirmação de outras formas de vida, trabalho e relação com o território.

Esta perspectiva é crucial para a análise de políticas públicas territoriais que frequentemente impõem racionalidades espaciais coloniais sobre comunidades quilombolas contemporâneas.

Neuza Santos Souza (1983) oferece análise psicanalítica sofisticada sobre efeitos do racismo na subjetividade negra no contexto brasileiro. Demonstra como a aspiração à branquitude opera como mecanismo de dominação que internaliza hierarquias raciais através de processos psíquicos complexos, conectando-se diretamente às discussões sobre colonialidade do ser. Sua obra revela como políticas públicas que operam através de padrões normativos implicitamente brancos produzem sofrimento psíquico e alienação em sujeitos racializados.

Sueli Carneiro (2005) atualiza e expande estas discussões através de seu conceito de “epistemicídio”, que designa processos sistemáticos de desqualificação e destruição de conhecimentos produzidos por grupos subalternizados. Conecta explicitamente colonialidade epistêmica com violências materiais e simbólicas, demonstrando como exclusões de saberes não são meramente acadêmicas, mas estruturam desigualdades concretas. Seu trabalho sobre o enegrecimento do feminismo brasileiro revela como categorias analíticas hegemônicas invisibilizam especificidades das opressões interseccionais vivenciadas por mulheres negras.

Antônio Bispo dos Santos (2015), quilombola e intelectual orgânico, articula saberes ancestrais afro-indígenas com crítica às epistemologias eurocêntricas. Seu conceito de “colonização” versus “contra-colonização” apresenta a colonização não apenas como ocupação territorial, mas como sistema cosmológico baseado na monocultura, propriedade privada e acumulação, contraposto aos sistemas de “confluência” característicos de povos e comunidades tradicionais. Esta perspectiva oferece instrumentos para análise crítica de políticas públicas que, mesmo alegando proteger comunidades tradicionais, frequentemente impõem racionalidades coloniais sobre territórios e formas de vida.

Estas contribuições são particularmente relevantes para nossa análise não apenas por desenvolverem crítica decolonial *avant la lettre*, mas por fazê-lo a partir de experiências situadas de colonialidade brasileira. Permitem evitar generalizações abstratas que desconsideram particularidades nacionais e regionais, enriquecendo substancialmente a compreensão sobre como a colonialidade opera em contextos específicos marcados pelo colonialismo português, pela escravidão como sistema central (não periférico) da economia colonial, e pelo racismo estrutural que persiste após a abolição formal.

Silvia Rivera Cusicanqui (2010) contribui para esta discussão retomando e desenvolvendo o conceito de ‘colonialismo interno’, originalmente formulado por Pablo González Casanova (1965) para analisar as estruturas de dominação interna nas sociedades latino-americanas pós-independência. Rivera Cusicanqui (2010) atualiza e aprofunda este conceito, enfatizando como estruturas coloniais de poder são reproduzidas não apenas por imposição externa, mas também através da internalização e reprodução de hierarquias coloniais por parte dos próprios sujeitos

subalternizados. Para Rivera Cusicanqui (2010), o colonialismo interno manifesta-se quando elites nacionais ou regionais reproduzem, em suas relações com grupos subalternizados, os mesmos padrões de dominação que caracterizaram o colonialismo histórico. Nas políticas públicas, o colonialismo interno manifesta-se quando burocratas, técnicos ou gestores reproduzem classificações e hierarquias coloniais em suas práticas cotidianas, mesmo quando individual ou institucionalmente comprometidos com princípios de igualdade ou justiça social. Esta reprodução não é necessariamente consciente ou intencional, mas resulta da naturalização de categorias, procedimentos e pressupostos que têm raízes coloniais profundas.

O conceito de colonialismo interno proposto por Rivera Cusicanqui (2010) é importante porque evita interpretações deterministas que atribuem a colonialidade apenas a imposições externas, reconhecendo a complexidade dos processos através dos quais estruturas de dominação se reproduzem e se transformam. Ao mesmo tempo, não responsabiliza individual ou moralmente os sujeitos por reproduzir hierarquias que os precedem e os excedem, mas busca compreender as condições estruturais que tornam esta reprodução provável ou necessária.

Esta fundamentação teórica tem implicações significativas para a análise de políticas públicas. Primeiro, sugere que não é suficiente examinar os conteúdos ou resultados de políticas específicas sem questionar os pressupostos epistemológicos, ontológicos e normativos que estruturam sua formulação. Segundo, indica que a inclusão formal de grupos historicamente marginalizados não garante a superação de relações coloniais de poder, podendo inclusive sofisticar os mecanismos através dos quais tais relações se reproduzem. Terceiro, aponta para a necessidade de examinar não apenas o que as políticas públicas fazem, mas também o que produzem em termos de subjetividades, identidades e relações sociais. As políticas não apenas intervêm sobre realidades preexistentes, mas contribuem ativamente para produzir as realidades sobre as quais intervêm, incluindo os próprios sujeitos que constituem como seus “destinatários” ou “beneficiários”.

3. A COLONIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E DIMENSÕES CONSTITUTIVAS

O conceito de “colonialidade das políticas públicas” que propomos neste artigo emerge da articulação entre os fundamentos teóricos decoloniais apresentados na seção anterior e a análise crítica dos processos contemporâneos de formulação, implementação e avaliação das intervenções estatais. Este conceito não se limita a identificar continuidades históricas entre o colonialismo formal e as políticas atuais, mas busca compreender como racionalidades coloniais de poder se transformam e se atualizam nas formas modernas de governança, operando fundamentalmente através da “construção do outro” como dispositivo central de dominação.

A colonialidade das políticas públicas refere-se ao conjunto de estruturas, práticas e racionalidades que, derivadas da matriz colonial de poder identificada por Quijano (2000), subjazem aos processos contemporâneos de intervenção estatal, determinando não apenas o que é feito, mas também como é feito, para quem é feito e quem é constituído como sujeito legítimo para definir o que deve ser feito. Esta colonialidade manifesta-se não como imposição externa ou transplante mecânico de modelos estrangeiros, mas como reprodução interna de lógicas que produzem sistematicamente a alteridade como inferioridade, a diferença como déficit, e a diversidade como problema a ser gerido ou corrigido.

A originalidade deste conceito reside em sua capacidade de revelar como políticas públicas aparentemente progressistas, inclusivas ou democratizantes podem simultaneamente reproduzir hierarquias coloniais através de mecanismos sutis de classificação, representação e intervenção sobre populações constituídas como “outras”. Diferentemente de abordagens que analisam a colonialidade apenas em políticas explicitamente repressivas ou excludentes, nossa perspectiva examina como mesmo intervenções orientadas por princípios de direitos humanos, desenvolvimento social ou participação cidadã frequentemente operam segundo pressupostos que remetem às classificações e hierarquias coloniais.

O mecanismo fundamental através do qual a colonialidade opera nas políticas públicas é o que denominamos “construção colonial do outro”. Este processo envolve a produção discursiva e institucional de sujeitos categorizados segundo critérios que naturalizam sua inferioridade, carência ou problematidade, justificando assim intervenções que os posicionam como objetos de ação estatal e não como agentes de transformação. A construção do outro não é meramente retórica ou simbólica, mas materializa-se em procedimentos institucionais, critérios de elegibilidade, modalidades de atendimento e formas de avaliação que sistematicamente reproduzem relações assimétricas de poder.

Esta construção opera através do que Spivak (2010) identificou como a dupla violência da representação: ao mesmo tempo em que o Estado alega “falar por” populações marginalizadas (*Vertretung*), as “re-apresenta” segundo categorias que emergem não de suas próprias experiências e autodefinições, mas de racionalidades técnico-burocráticas que as constituem como problemáticas (*Darstellung*). O resultado é que, mesmo quando políticas públicas incluem formalmente grupos historicamente excluídos, esta inclusão frequentemente ocorre em termos que reforçam sua subalternidade ao invés de questioná-la.

A construção colonial do outro nas políticas públicas manifesta-se através de múltiplas operações classificatórias que produzem categorias aparentemente técnicas ou neutras, mas que reproduzem hierarquias coloniais. Quando políticas habitacionais definem certas formas de morar como “inadequadas” ou “precárias”, estão operando juízos normativos que naturalizam padrões habitacionais específicos como universais; quando programas educacionais classificam

determinados saberes como “deficitários” ou estudantes como “com baixo rendimento”, estão reproduzindo hierarquias epistêmicas que privilegiam formas específicas de conhecimento; quando intervenções de saúde patologizam práticas tradicionais de cuidado, estão impondo concepções biomédicas como únicos critérios de validade; quando políticas de segurança constituem territórios inteiros como “zonas de risco”, estão reproduzindo geografias coloniais que associam determinados espaços e populações à desordem e à violência.

O que torna esta atualização ainda mais sofisticada é que frequentemente são os próprios sujeitos subalternizados que demandam e celebram políticas que os constituem em termos coloniais, revelando a eficácia dos mecanismos contemporâneos de dominação que operam através da produção de subjetividades que internalizam sua própria subordinação.

A colonialidade das políticas públicas opera através de quatro dimensões inter-relacionadas que, embora analiticamente distinguíveis, manifestam-se de forma integrada nas práticas estatais concretas. A dimensão epistêmica refere-se aos processos através dos quais determinadas formas de conhecimento são sistematicamente privilegiadas sobre outras, estabelecendo hierarquias que naturalizam saberes técnico-científicos eurocêntricos como superiores enquanto marginalizam ou desqualificam epistemologias locais, tradicionais ou populares. Esta hierarquização não é meramente acadêmica, mas tem efeitos materiais concretos na medida em que determina quais conhecimentos são considerados válidos para fundamentar diagnósticos, orientar intervenções e avaliar resultados.

A dimensão epistêmica da colonialidade manifesta-se quando políticas públicas são formuladas com base exclusiva em estudos, pesquisas e metodologias que reproduzem pressupostos eurocêntricos sobre realidade, causalidade e mudança social, desconsiderando ou subordinando formas outras de compreender e intervir nos problemas abordados. Como argumenta Lander (2005), esta hierarquização epistêmica não é acidental, mas constitui estratégia fundamental através da qual a colonialidade se reproduz, apresentando conhecimentos histórica e culturalmente situados como universais e naturais.

A dimensão institucional da colonialidade refere-se às estruturas e arranjos organizacionais através dos quais as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas, e que frequentemente reproduzem hierarquias coloniais mesmo quando formalmente orientadas por princípios democráticos ou participativos. Esta dimensão manifesta-se na composição racial e social dos espaços decisórios, na divisão hierárquica do trabalho dentro das organizações estatais, na importação acrítica de modelos institucionais exógenos, e nas práticas cotidianas de burocracias que reproduzem classificações coloniais em suas interações com diferentes grupos sociais.

Como demonstra Quijano (2000), a colonialidade do poder opera através de classificações sociais que determinam quem ocupa quais posições nas estruturas de autoridade e decisão. Nas instituições que formulam e implementam políticas públicas, estas classificações manifestam-se

quando determinados grupos são sistematicamente excluídos dos espaços de poder ou incluídos apenas em posições subordinadas, quando certas formas de expertise são privilegiadas sobre outras, e quando procedimentos e critérios aparentemente neutros funcionam como barreiras que reproduzem exclusões históricas.

A dimensão territorial da colonialidade refere-se aos processos através dos quais políticas públicas impõem concepções específicas de espaço e território que frequentemente colidem com territorialidades diversas, reproduzindo o que Porto-Gonçalves (2006) identifica como a imposição de uma racionalidade espacial moderna que reduz o território a extensão quantificável, recurso explorável ou objeto de controle técnico. Esta imposição não é meramente geográfica, mas envolve formas específicas de significar, habitar e gerir o espaço que podem ser radicalmente distintas daquelas incorporadas nas intervenções estatais.

A colonialidade territorial manifesta-se quando políticas de desenvolvimento urbano impõem modelos de cidade baseados em experiências euro-norte-americanas, quando intervenções de gestão ambiental desconsideram relações cosmo-biocêntricas com o território, quando programas de regularização fundiária privilegiam exclusivamente a propriedade privada individual sobre formas coletivas ou tradicionais de posse, e quando políticas de segurança militarizam ou criminalizam territórios segundo classificações que frequentemente coincidem com linhas raciais e de classe.

A dimensão subjetiva da colonialidade, finalmente, refere-se aos processos através dos quais políticas públicas produzem, classificam e governam os sujeitos a quem se dirigem, operando como tecnologias de subjetivação que não apenas respondem a necessidades preexistentes, mas contribuem ativamente para constituir os próprios sujeitos que alegam atender. Esta dimensão conecta-se diretamente com o que Maldonado-Torres (2007) denomina “colonialidade do ser”, revelando como políticas públicas operam não apenas no nível da distribuição de recursos, mas também na produção diferencial de humanidade e reconhecimento.

A colonialidade subjetiva manifesta-se quando políticas constituem seus destinatários como “beneficiários”, “usuários”, “população-alvo” ou outras categorias que os posicionam como receptores passivos de ações concebidas e implementadas por outros, quando exigem que sujeitos performem papéis específicos de vulnerabilidade, gratidão ou conformidade como condição para acessar direitos ou serviços, e quando patologizam ou criminalizam práticas, comportamentos ou formas de organização que não se conformam aos padrões normativos implícitos nas intervenções estatais.

Estas quatro dimensões da colonialidade não operam independentemente, mas constituem um complexo articulado que se manifesta simultaneamente nos diferentes momentos e aspectos das políticas públicas. A construção colonial do outro envolve sempre operações epistêmicas (que definem o que é conhecimento válido sobre esses outros), institucionais (que estabelecem

como esses outros devem ser governados), territoriais (que determinam onde e como esses outros devem existir) e subjetivas (que constituem como esses outros devem se comportar e se relacionar com o Estado).

Cabe esclarecer que aspectos econômicos e orçamentários da colonialidade — como distribuição desigual de recursos, barreiras financeiras de acesso, ou custos diferenciados de transação burocrática — não constituem dimensão separada, mas manifestam-se através das dimensões já apresentadas, particularmente a dimensão institucional (que determina não apenas estruturas decisórias mas também alocação orçamentária e distribuição material de recursos) e articulam-se com todas as demais dimensões nas práticas concretas. A dimensão econômica é, portanto, transversal às quatro dimensões constitutivas da colonialidade nas políticas públicas.

A importância de compreender esta articulação reside no fato de que intervenções que desafiam apenas uma dessas dimensões frequentemente são neutralizadas ou cooptadas pelas outras. Políticas que promovem participação sem questionar hierarquias epistêmicas tendem a reproduzir a colonialidade através da marginalização de saberes outros; políticas que reconhecem direitos territoriais sem transformar arranjos institucionais podem ser capturadas por burocracias que reproduzem práticas coloniais; políticas que incorporam conhecimentos tradicionais sem alterar relações de poder podem resultar em apropriação e descontextualização desses saberes.

A construção colonial do outro nas políticas públicas não opera meramente no plano discursivo ou representacional, mas produz efeitos materiais profundos e sistemáticos que estruturam desigualmente o acesso a recursos, oportunidades e condições básicas de vida. Quando políticas habitacionais classificam determinadas formas de morar como “inadequadas” ou “precárias”, não apenas impõem representações específicas sobre modos de habitar, mas desencadeiam processos concretos de remoção forçada, realocação compulsória para periferias distantes, endividamento através de financiamentos habitacionais, ruptura de redes de solidariedade historicamente constituídas, e perda de vínculos territoriais. Como demonstra Rolnik (2015), estas consequências materiais incidem desproporcionalmente sobre populações negras e periféricas, revelando como a construção simbólica do outro como “carente de moradia adequada” articula-se com processos materiais de acumulação por espoliação e reprodução de segregação sociorracial urbana.

Da mesma forma, quando políticas de saúde desqualificam práticas tradicionais de cuidado como “não científicas” ou “crendices”, as consequências não se limitam ao plano epistêmico, mas materializam-se em fechamento de terreiros, perseguição judicial e policial de praticantes de medicina tradicional, imposição compulsória de tratamentos biomédicos que desconsideram cosmologias específicas, e criminalização de saberes ancestrais. Estas intervenções têm impactos diretos em indicadores de morbidade e mortalidade, particularmente evidenciados pelos altos índices de mortalidade materna entre mulheres indígenas em contextos em que práticas tradicionais

de parto são sistematicamente desqualificadas e substituídas por protocolos biomédicos que desconsideram especificidades culturais, territoriais e relacionais do cuidado.

No campo educacional, a classificação de determinados saberes como “deficitários” ou de estudantes como “com baixo rendimento” materializa-se em processos sistemáticos de exclusão que Carneiro (2005) denomina epistemicídio. Não se trata apenas de desqualificação simbólica de conhecimentos não-eurocêntricos, mas de sua exclusão concreta dos currículos escolares e universitários, desvalorização profissional e salarial de educadores que os portam, punição e marginalização de estudantes que os mobilizam, e barreiras institucionais que impedem sua transmissão intergeracional. Estas exclusões epistêmicas têm consequências materiais mensuráveis: taxas diferenciais de evasão escolar, menor acesso a níveis educacionais superiores, restrição de oportunidades profissionais, precarização do trabalho, e reprodução intergeracional de desigualdades econômicas. Como demonstra Nascimento (1978), a educação brasileira operou historicamente como tecnologia de branqueamento cultural que produziu sistematicamente desvantagens materiais para populações negras e indígenas.

As políticas de segurança que constituem territórios periféricos como “zonas de risco” ou populações racializadas como “perigosas” produzem não apenas estigmatização simbólica, mas militarização concreta destes espaços, resultando em taxas desproporcionais de encarceramento, violência policial letal, criminalização da pobreza e da juventude negra, e destruição de vidas e corpos. Como analisa Alves (2018), esta necropolítica racial opera através de políticas públicas que sistematicamente produzem morte e vulnerabilização de corpos negros e periféricos, revelando dimensões letais da colonialidade contemporânea. Estes efeitos materiais não são acidentais ou efeitos colaterais não-intencionados, mas decorrem diretamente da construção colonial do outro que legitima intervenções violentas sobre populações constituídas como descartáveis ou perigosas.

A dimensão econômica da colonialidade das políticas públicas manifesta-se também na distribuição orçamentária e financeira, nos critérios de elegibilidade e nas condicionalidades de acesso. Políticas sociais que exigem contrapartidas financeiras das populações mais empobrecidas, programas de crédito que operam segundo lógicas bancárias excludentes, condicionalidades que impõem custos de transação (tempo, documentação, deslocamento, conhecimento burocrático) desproporcionais aos benefícios oferecidos, e burocracias que demandam recursos que populações marginalizadas frequentemente não possuem, constituem mecanismos através dos quais a construção simbólica do outro como “beneficiário carente” traduz-se em barreiras materiais concretas de acesso a direitos. Como demonstra Gonzalez (1984), estas barreiras não são neutras, mas operam desproporcionalmente sobre mulheres negras que, posicionadas nas intersecções de múltiplas opressões, enfrentam obstáculos ampliados para acessar políticas que teoricamente lhes seriam dirigidas.

Em síntese, embora nossa análise enfatize dimensões discursivas e representacionais da colonialidade — precisamente porque estas permanecem frequentemente invisibilizadas em análises convencionais de políticas públicas —, estas dimensões são inseparáveis de seus efeitos materiais concretos. A construção colonial do outro não é apenas operação simbólica, mas condição que estrutura acesso diferencial a recursos materiais, serviços públicos, oportunidades econômicas e educacionais, e até mesmo à vida e à integridade física. A colonialidade opera simultaneamente nos planos epistêmico, institucional, territorial, subjetivo e material-econômico de forma articulada. Reconhecer esta articulação é fundamental para evitar análises que dissociem artificialmente cultura de economia, representação de materialidade, ou identidade de redistribuição — dicotomias que frequentemente obscurecem como a colonialidade opera precisamente através da produção integrada e mutuamente constitutiva de desigualdades simbólicas e materiais.

O conceito de colonialidade das políticas públicas oferece, assim, uma perspectiva integrada que permite identificar como padrões coloniais se reproduzem mesmo em contextos aparentemente pós-coloniais, revelando a necessidade de transformações que abranjam simultaneamente as dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva das intervenções estatais. Tal perspectiva não implica rejeitar as políticas públicas como instrumentos de transformação social, mas reconhecer suas contradições e limites como passo necessário para imaginar e construir alternativas menos marcadas por hierarquias coloniais.

4. A CONSTRUÇÃO COLONIAL DO OUTRO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A operacionalização do conceito de Colonialidade das Políticas Públicas requer uma análise de como a construção colonial do outro se manifesta ao longo do ciclo de políticas públicas, desde a definição da agenda até a avaliação dos resultados. Esta seção examina como as dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade articulam-se nas diferentes fases do processo político, revelando padrões estruturais que atravessam setores e contextos diversos, mas sempre operando através da produção sistemática da alteridade como inferioridade, déficit ou problema a ser gerido pelo Estado.

O ciclo de políticas públicas, embora criticado por sua linearidade e por nem sempre refletir a complexidade dos processos políticos reais, oferece um framework útil para examinar como a colonialidade opera em diferentes momentos da ação estatal. Nossa análise não pressupõe que estas fases ocorram necessariamente de forma sequencial ou isolada, mas utiliza esta distinção analítica para identificar como mecanismos coloniais específicos manifestam-se em cada momento do processo político, sempre considerando suas inter-relações e sobreposições.

Para ilustrar concretamente como a construção colonial do outro opera ao longo do ciclo de políticas públicas e através de suas múltiplas dimensões, examinaremos brevemente políticas implementadas no contexto brasileiro contemporâneo. Esta análise empírica demonstra que os padrões identificados não são abstrações teóricas, mas mecanismos operantes em intervenções estatais concretas, embora manifestando-se de formas específicas segundo setores e contextos.

No campo das políticas de assistência social, o Programa Bolsa Família (posteriormente reformulado como Auxílio Brasil), embora represente avanço importante em termos de combate à pobreza extrema, opera através de mecanismos que exemplificam várias dimensões da colonialidade. A definição de elegibilidade, embora considere múltiplos critérios (renda familiar per capita, composição familiar, presença de gestantes ou nutrizes, crianças na primeira infância), privilegia indicadores monetários que invisibilizam outras formas de riqueza, reciprocidade ou bem-estar não capitalistas presentes em comunidades tradicionais. As condicionalidades — frequência escolar mínima e acompanhamento de saúde — embora justificadas como garantia de direitos, operam também como tecnologias de vigilância e normatização comportamental que posicionam beneficiários como sujeitos que necessitam de supervisão estatal para exercer adequadamente a parentalidade. Como demonstram Eiró e Lotta (2024), burocracias implementadoras aplicam estas condicionalidades de forma diferenciada segundo marcadores de raça e território, revelando como a construção do outro opera interseccionalmente mesmo dentro de políticas progressistas.

No âmbito educacional, políticas de ações afirmativas como cotas universitárias, embora constituam conquistas importantes de movimentos sociais e avanços em termos de acesso, frequentemente operam segundo pressupostos que mantêm hierarquias epistêmicas coloniais. Estudantes cotistas são sistematicamente posicionados institucionalmente como “em desvantagem” ou com “déficits” a serem compensados, através de programas de tutoria, nivelamento ou apoio que pressupõem carências sem frequentemente reconhecer conhecimentos, experiências e competências específicas que estes estudantes trazem e que poderiam enriquecer currículos universitários. A estrutura curricular permanece majoritariamente eurocêntrica, invisibilizando epistemologias afro-indígenas ou subalternizando-as a eventos pontuais (semanas culturais) ou disciplinas optativas, reforçando hierarquias entre “conhecimento universal” (eurocêntrico) e “saberes particulares” (não ocidentais) que remetem diretamente às classificações epistêmicas coloniais.

Políticas habitacionais como o Programa Minha Casa Minha Vida exemplificam particularmente bem a dimensão territorial da colonialidade. A imposição de modelos construtivos padronizados baseados em tipologias europeias (casa isolada no lote individual, divisão rígida entre ambientes, separação entre espaços de trabalho e moradia, ausência de espaços coletivos) desconsidera sistematicamente práticas habitacionais diversas desenvolvidas por populações periféricas — como quintais produtivos, espaços coletivos de sociabilidade, integração entre

moradia e atividade econômica, ou configurações que privilegiam vida comunitária sobre privacidade individual. A localização sistemática dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas, distantes de empregos formais, serviços públicos, equipamentos culturais e transporte adequado, não apenas reproduz a segregação espacial existente, mas materializa a construção das populações beneficiárias como menos merecedoras de centralidade urbana e acesso privilegiado à cidade. Como analisa Rolnik (2015), estas políticas operam segundo a lógica de “remoção mascarada como provisão habitacional”, transferindo populações de áreas valorizadas para periferias através de discurso de inclusão que oculta processos de exclusão territorial e valorização imobiliária.

No campo da saúde, a Política Nacional de Atenção Básica, embora incorpore discursivamente princípios de integralidade, equidade e participação social, frequentemente opera através de protocolos biomédicos rígidos que marginalizam ou criminalizam práticas tradicionais e comunitárias de cuidado. A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra ou a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, embora representem reconhecimento formal de especificidades raciais e étnicas, são frequentemente implementadas de forma precária, com subfinanciamento crônico, subordinação a racionalidades biomédicas hegemônicas, e desconsideração de cosmologias específicas sobre saúde, doença e cura. Práticas de parteiras tradicionais, uso de plantas medicinais, ou sistemas integrados de cuidado que articulam dimensões físicas, emocionais, espirituais e comunitárias, quando não criminalizados ou perseguidos, são tolerados paternalisticamente como “crenças culturais” a serem respeitadas, mas raramente reconhecidos como sistemas epistêmicos válidos que poderiam efetivamente transformar concepções hegemônicas de saúde pública.

Políticas de segurança pública exemplificam dimensões mais evidentemente violentas da colonialidade. Programas de “pacificação” de favelas no Rio de Janeiro, políticas de “guerra às drogas”, ou operações policiais em territórios periféricos operam explicitamente através da construção de populações e territórios racializados como intrinsecamente “perigosos”, legitimando intervenções militarizadas que resultam sistematicamente em morte de jovens negros. Como demonstra Alves (2018), esta necropolítica racial não é desvio, excesso ou falha de implementação, mas operação estrutural de políticas públicas de segurança que sistematicamente produzem determinadas vidas como matáveis. A construção colonial do outro atinge aqui seu extremo mais letal: populações constituídas não apenas como carentes ou deficitárias, mas como ameaças que devem ser não apenas disciplinadas, governadas ou tuteladas, mas eliminadas.

Mesmo políticas aparentemente progressistas, como programas de salvaguarda do patrimônio imaterial — formulados justamente para superar limitações de abordagens anteriores que “museificavam” práticas culturais tratando-as como relíquias de um passado a ser preservado —, podem operar segundo lógicas coloniais quando exigem que sujeitos e comunidades performem identidades estereotipadas ou adequem suas práticas a formatos burocráticos específicos como

condição para reconhecimento e acesso a recursos. O Plano de Salvaguarda, embora concebido para ser definido pela comunidade detentora do patrimônio, frequentemente enfrenta tensões entre as lógicas comunitárias e as exigências institucionais do Estado, revelando como mesmo instrumentos desenhados para promover “cultura viva” podem ser capturados por racionalidades burocráticas que subordinam dinâmicas culturais a categorias administrativas.

Estes exemplos demonstram que a construção colonial do outro não é mera abstração teórica, mas mecanismo operante em políticas públicas concretas contemporâneas. Ao mesmo tempo, revelam variações setoriais importantes: em alguns casos, a colonialidade opera através de violência explícita e letal (segurança pública), em outros através de tutela benevolente (assistência social), em outros, através de reconhecimento subordinado (patrimônio cultural), e em outros, através de inclusão precária (educação, habitação). Estas variações não invalidam nossa análise sobre padrões estruturais da colonialidade, mas a complexificam, indicando que a colonialidade opera através de modulações contextuais, históricas e setoriais que requerem análises situadas, sem perder de vista elementos comuns que atravessam setores diversos e revelam lógicas profundas de reprodução de hierarquias coloniais no Estado contemporâneo.

A construção colonial do outro não é um processo uniforme ou homogêneo, mas varia segundo contextos históricos, geopolíticos e setoriais específicos. Ao mesmo tempo, identificamos padrões recorrentes que revelam a persistência de uma lógica estrutural que transcende particularidades conjunturais. Estes padrões manifestam-se tanto no que as políticas fazem explicitamente quanto no que deixam de fazer, tanto no que incluem quanto no que excluem, tanto no que visibilizam quanto no que invisibilizam.

Na fase de definição da agenda, a construção colonial do outro opera fundamentalmente através da determinação do que constitui um “problema público” legítimo e de quem são os sujeitos associados a estes problemas. Como argumenta Bacchi (2009), os problemas não existem independentemente das formas como são representados; ao contrário, são ativamente produzidos através de processos discursivos que determinam o que é visível e o que permanece invisibilizado. A colonialidade opera nesta fase através da naturalização de classificações que constituem determinados grupos como intrinsecamente problemáticos, carentes ou disfuncionais, justificando assim a necessidade de intervenção estatal.

Esta construção manifesta-se quando experiências de sofrimento, violência ou injustiça vivenciadas por populações historicamente marginalizadas são sistematicamente invisibilizadas ou, quando eventualmente visibilizadas, são enquadradas segundo categorias que as descontextualizam e despolitizam. Por exemplo, a persistência de altas taxas de mortalidade materna entre mulheres negras e indígenas pode ser enquadrada como “problema de saúde pública” sem considerar as dimensões estruturais de racismo e colonialismo que a produzem, resultando em intervenções que abordam sintomas sem questionar causas mais profundas.

A dimensão epistêmica da colonialidade manifesta-se na definição da agenda através da imposição de marcos interpretativos que naturalizam certas explicações causais enquanto marginalizam outras. Quando a pobreza é explicada primordialmente através de déficits individuais ou familiares (falta de educação, capacitação, organização), obscurecem-se explicações estruturais que relacionam pobreza a processos históricos de expropriação, racismo e colonialismo. Como observa Escobar (2007), o discurso do desenvolvimento opera precisamente através desta naturalização de explicações que individualizam problemas estruturais, constituindo populações inteiras como carentes de desenvolvimento ao invés de reconhecê-las como vítimas de processos de subdesenvolvimento.

A dimensão institucional manifesta-se através da composição dos espaços onde agendas são definidas, frequentemente caracterizados pela sub-representação sistemática de grupos historicamente marginalizados e pela sobrerrepresentação de elites técnicas, políticas e econômicas. Esta composição não é acidental, mas resulta de processos históricos que concentraram recursos, conhecimentos e redes de poder em determinados grupos sociais. Como demonstra Quijano (2000), a colonialidade do poder opera através de classificações que determinam quem ocupa posições de autoridade e quem é constituído como objeto desta autoridade.

A dimensão territorial da colonialidade na definição da agenda manifesta-se através da hierarquização de espaços que naturaliza certas configurações territoriais como problemáticas, enquanto outras são invisibilizadas ou naturalizadas. Territórios periféricos, rurais ou habitados por populações racializadas são sistematicamente representados como “carentes de desenvolvimento”, “zonas de risco” ou “áreas vulneráveis”, enquanto os processos históricos e contemporâneos que produziram estas condições permanecem obscurecidos. Como argumenta Porto-Gonçalves (2006), esta representação colonial do espaço opera através da imposição de uma racionalidade territorial que reduz territórios complexos a diagnósticos simplificados que justificam intervenções externas.

A dimensão subjetiva manifesta-se através da constituição de determinados grupos como intrinsecamente problemáticos ou carentes, processo que Maldonado-Torres (2007) identifica como central à colonialidade do ser. Jovens periféricos são constituídos como “em situação de risco”, mulheres pobres como “vulneráveis”, comunidades tradicionais como “atrasadas”, sempre em relação a padrões normativos que permanecem implícitos, mas que remetem consistentemente a ideais de modernidade, racionalidade e civilização herdados do projeto colonial.

Na fase de formulação de políticas, a construção colonial do outro opera através da definição do campo de soluções consideradas legítimas ou viáveis, processo que frequentemente exclui a priori alternativas baseadas em conhecimentos, práticas ou racionalidades não hegemônicas. Como argumenta Santos (2007), o pensamento abissal opera produzindo como inexistente ou inválido tudo aquilo que não se conforma aos critérios de racionalidade estabelecidos pela tradição ocidental. Na formulação de políticas, esta exclusão manifesta-se quando soluções baseadas em

saberes locais, práticas comunitárias ou concepções não-ocidentais de bem-estar são descartadas como “ineficientes”, “irracionais” ou “atrasadas”.

A colonialidade epistêmica na formulação manifesta-se através da imposição de modelos de intervenção desenvolvidos em contextos euro-norte-americanos como soluções universalmente aplicáveis, processo frequentemente mediado por organismos multilaterais, agências de cooperação ou instituições acadêmicas que operam como vetores de disseminação de racionalidades coloniais. Como demonstra Shahjahan (2016), estas instituições operam através de um vocabulário tecnocrático que padroniza soluções e impõe modelos de gestão derivados da racionalidade neoliberal ocidental, naturalizando-os como únicos horizontes possíveis de intervenção.

A dimensão institucional manifesta-se através dos arranjos organizacionais que estruturam o desenho de políticas, frequentemente reproduzindo hierarquias entre diferentes formas de expertise, autoridade e legitimidade. Mesmo quando processos participativos são formalmente incluídos, estes frequentemente operam segundo lógicas que pressupõem determinadas formas de organização, representação e deliberação que podem não corresponder às práticas e estruturas comunitárias existentes. Como observa Dagnino (2004), a “confluência perversa” entre projetos participativos e neoliberais frequentemente resulta em formas de inclusão que não desafiam relações de poder estabelecidas, mas as reconfiguram sob novas roupagens.

A colonialidade territorial na formulação manifesta-se quando intervenções são desenhadas segundo pressupostos espaciais que desconsideram territorialidades existentes. Políticas habitacionais que impõem tipologias construtivas industrializadas, como analisado por Cejas (2020), desconsideram saberes vernaculares e relações territoriais complexas; políticas de desenvolvimento urbano que privilegiam modelos baseados em experiências do Norte Global, como demonstra Rolnik (2015), frequentemente resultam em processos de gentrificação e segregação que reproduzem geografias coloniais; políticas ambientais que operam segundo concepções naturalistas que separam natureza e cultura, como argumenta Escobar (2014), frequentemente colidem com cosmologias que não operam segundo estas divisões.

A dimensão subjetiva na formulação manifesta-se quando políticas são desenhadas segundo pressupostos que constituem seus destinatários como carentes de agência, conhecimento ou capacidade, necessitando supervisão, orientação ou controle externos. Esta constituição não é meramente discursiva, mas materializa-se em desenhos que limitam possibilidades de autodeterminação, criatividade ou inovação por parte dos sujeitos impactados. Como argumenta Spivak (2010), esta dupla operação de representação produz sujeitos como simultaneamente incluídos e subordinados, reconhecidos e silenciados.

Na fase de implementação, a construção colonial do outro manifesta-se através das práticas cotidianas de agentes estatais que traduzem diretrizes abstratas em intervenções concretas, processo no qual classificações, pressupostos e hierarquias coloniais são reproduzidos, contestados

ou transformados através de interações específicas entre implementadores e destinatários de políticas. Como argumenta Lipsky (2010), estes agentes exercem considerável discricionariedade, tomando decisões que frequentemente refletem pressupostos culturais e classificações morais raramente explicitadas.

A colonialidade epistêmica na implementação manifesta-se quando conhecimentos técnico-burocráticos são sistematicamente privilegiados sobre saberes territoriais, experienciais ou comunitários, mesmo quando estes últimos poderiam enriquecer ou aprimorar as intervenções. Esta hierarquização frequentemente resulta em tensões entre racionalidades distintas, revelando incompatibilidades que não são meramente técnicas, mas expressam conflitos ontológicos sobre formas de compreender e habitar o mundo.

A dimensão institucional manifesta-se através das práticas de burocracias de nível de rua que, como demonstram Eiró e Lotta (2024), frequentemente reproduzem classificações morais que determinam quem é tratado como cidadão pleno e quem é tratado como objeto de controle, vigilância ou assistência. Estas classificações não são aleatórias, mas seguem consistentemente linhas que coincidem com marcadores raciais, territoriais e de classe, revelando a persistência de hierarquias coloniais nas práticas estatais cotidianas.

A colonialidade territorial na implementação manifesta-se quando políticas são implementadas de forma diferenciada segundo classificações espaciais que reproduzem geografias coloniais. Políticas de segurança que assumem caráter militarizado em territórios periféricos, como analisa Alves (2018), ou intervenções sociais que operam segundo lógicas tutelares em comunidades tradicionais, revelam como espaços diferentes são governados segundo racionalidades distintas que remetem às divisões coloniais entre civilização e barbárie.

A dimensão subjetiva na implementação manifesta-se através das exigências explícitas ou implícitas de que sujeitos performem papéis específicos como condição para acessar serviços ou benefícios. Esta performance não se limita ao cumprimento de critérios formais, mas frequentemente envolve a adoção de comportamentos, valores ou formas de apresentação pessoal que demonstrem adequação a padrões normativos específicos. Como observa Fanon (2008), esta exigência de performance constitui forma sofisticada de violência que força sujeitos subalternizados a negar ou ocultar aspectos de sua identidade como condição para reconhecimento.

Na fase de avaliação, a construção colonial do outro manifesta-se através da determinação do que constitui “sucesso” ou “fracasso” de uma intervenção, processo que frequentemente privilegia critérios exógenos sobre percepções e prioridades dos sujeitos impactados. Como argumenta Arretche (1998), a avaliação nunca é um exercício puramente técnico, mas envolve julgamentos valorativos que refletem posicionamentos específicos sobre objetivos, métodos e resultados desejáveis.

A colonialidade epistêmica na avaliação manifesta-se através da imposição de metodologias e métricas que privilegiam conhecimentos quantitativos, padronizados e descontextualizados sobre formas outras de compreender e valorar impactos. Avaliações que reduzem experiências complexas a indicadores numéricos frequentemente invisibilizam dimensões cruciais para os sujeitos impactados, produzindo interpretações que podem divergir radicalmente das percepções locais sobre os efeitos das intervenções.

A dimensão institucional manifesta-se através dos arranjos que determinam quem avalia, segundo quais critérios, e como os resultados são utilizados para legitimar ou deslegitimar intervenções. Quando avaliações são conduzidas exclusivamente por técnicos externos segundo critérios predefinidos, reproduzem hierarquias epistêmicas que marginalizam conhecimentos experienciais dos sujeitos impactados. Como demonstra Gray (2024), mesmo avaliações que incluem componentes participativos frequentemente filtram, reinterpretam ou desqualificam perspectivas que não se conformam aos marcos avaliativos hegemônicos.

A colonialidade territorial na avaliação manifesta-se quando critérios de sucesso são baseados em concepções específicas de espaço, desenvolvimento ou bem-estar que podem não corresponder às prioridades territoriais locais. Avaliações de políticas urbanas que privilegiam valorização imobiliária sobre vínculos comunitários, ou de políticas ambientais que priorizam conservação sobre soberania territorial, revelam como pressupostos espaciais coloniais estruturam julgamentos sobre efetividade das intervenções.

A dimensão subjetiva na avaliação manifesta-se através da imposição de critérios que constituem certos comportamentos, atitudes ou resultados como desejáveis, enquanto outros são patologizados ou considerados inadequados. Avaliações que valorizam primordialmente conformidade institucional, adaptação a padrões externos ou adoção de valores hegemônicos frequentemente invisibilizam formas de agência, resistência ou criatividade que não se enquadram nestes parâmetros, reproduzindo o que Spivak (2010) identifica como a impossibilidade estrutural de escuta do subalterno.

Essa análise do ciclo de políticas públicas revela como a construção colonial do outro opera como um mecanismo sistemático e estrutural que transcende momentos ou aspectos específicos das intervenções estatais. A colonialidade não é um elemento adicional ou acidental das políticas públicas, mas uma lógica constitutiva que determina como problemas são definidos, soluções são concebidas, intervenções são implementadas e resultados são avaliados. Reconhecer esta lógica constitutiva é fundamental para imaginar e construir alternativas que não reproduzam as hierarquias que alegam superar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIMITES, POSSIBILIDADES E HORIZONTES DECOLONIAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo revela que a colonialidade nas políticas públicas não constitui um fenômeno residual ou acidental, mas uma lógica estruturante que opera sistematicamente através da construção do outro como dispositivo fundamental de dominação. Esta construção manifesta-se não apenas em políticas explicitamente excludentes ou repressivas, mas também – e talvez principalmente – em intervenções que se apresentam sob discursos de inclusão, participação e desenvolvimento, revelando a sofisticação dos mecanismos contemporâneos através dos quais hierarquias coloniais se reproduzem e se atualizam.

O conceito de colonialidade das políticas públicas que propusemos busca superar limitações de abordagens que analisam manifestações coloniais de forma fragmentada ou setorial, oferecendo um framework analítico que permite identificar padrões estruturais que atravessam diferentes áreas, contextos e momentos do processo político. A matriz desenvolvida, articulando as dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade com as fases do ciclo de políticas públicas, demonstra como a construção colonial do outro opera de forma integrada e sistemática, desde a definição de problemas até a avaliação de resultados.

Esta perspectiva analítica tem implicações significativas tanto para a compreensão teórica quanto para a prática das políticas públicas. Teoricamente, nossa análise contribui para o crescente campo dos estudos críticos de políticas públicas ao incorporar sistematicamente perspectivas decoloniais que têm permanecido largamente ausentes das análises convencionais. Ao mesmo tempo, oferece aos estudos decoloniais instrumentos para examinar como a colonialidade opera especificamente no campo das intervenções estatais, superando tendências de permanecer no plano das críticas gerais sem análises de mecanismos concretos.

A centralidade que atribuímos à problemática da representação e à construção do outro revela dimensões da colonialidade que frequentemente permanecem invisíveis em análises focadas apenas em conteúdos ou resultados de políticas específicas. Nossa análise demonstra que políticas podem simultaneamente incluir e subordinar, reconhecer e silenciar, empoderar e tutelar, revelando contradições que não são acidentais, mas expressam a persistência de racionalidades coloniais que constituem sujeitos como simultaneamente cidadãos e objetos de intervenção.

Praticamente, o framework desenvolvido oferece instrumentos para identificar e questionar pressupostos coloniais em políticas concretas, possibilitando intervenções mais reflexivas e contextualmente responsivas. Para formuladores de políticas, nossa análise sugere a importância de processos genuinamente dialógicos que não apenas consultem formalmente grupos afetados, mas efetivamente incorporem suas perspectivas na definição de problemas, concepção de soluções

e avaliação de resultados. Isso implica questionar não apenas o que é feito, mas como é feito, quem define o que deve ser feito, e quais pressupostos orientam estas definições.

Para implementadores, o framework oferece ferramentas para reconhecer como práticas aparentemente técnicas ou neutras podem reproduzir hierarquias coloniais, desenvolvendo alternativas que reconheçam e valorizem conhecimentos, experiências e formas de organização dos sujeitos impactados. Para avaliadores, sugere-se a necessidade de abordagens pluralistas que reconheçam múltiplas definições de sucesso e impacto, não reduzindo a avaliação a métricas predefinidas que podem invisibilizar efeitos significativos para as comunidades afetadas.

Para movimentos sociais e organizações comunitárias, o conceito oferece categorias para analisar criticamente políticas que lhes são dirigidas, identificando continuidades coloniais que podem permanecer invisíveis em discursos oficiais de direitos, inclusão ou participação. Esta perspectiva não implica rejeitar o Estado como arena de luta, mas desenvolver estratégias mais sofisticadas que reconheçam contradições e limites das intervenções estatais em sociedades marcadas por legados coloniais.

É importante reconhecer limitações de nossa proposta. O framework desenvolvido constitui uma construção teórica que, como toda teorização, simplifica realidades complexas e contraditórias. Sua aplicação em contextos específicos requer adaptações que considerem particularidades históricas, geopolíticas e culturais que não podem ser antecipadas em formulações abstratas. Além disso, nossa análise concentra-se primordialmente na crítica às estruturas existentes, oferecendo apenas indicações preliminares sobre alternativas concretas.

A colonialidade nas políticas públicas não opera de forma homogênea ou incontestada. Existem tensões, contradições e possibilidades de resistência que nossa análise identifica, mas não desenvolve sistematicamente. Agentes estatais não são meros reprodutores de lógicas coloniais, mas sujeitos complexos que podem, em determinadas circunstâncias, desafiar ou subverter estas lógicas. Da mesma forma, comunidades impactadas por políticas não são recipientes passivos, mas desenvolvem estratégias diversas de apropriação, resistência ou transformação das intervenções estatais.

O reconhecimento destas limitações aponta para agendas de pesquisa que podem enriquecer e refinar nossa proposta. Estudos empíricos que apliquem o framework a políticas específicas em diferentes contextos podem revelar variações e particularidades que escapam à análise teórica. Investigações sobre práticas de resistência, apropriação criativa ou subversão de políticas coloniais podem identificar possibilidades transformadoras que nossa análise apenas indica. Pesquisas comparativas entre diferentes contextos regionais, nacionais ou locais podem revelar como a colonialidade se manifesta diferentemente segundo condições históricas e geopolíticas específicas.

A construção de alternativas às racionalidades coloniais que estruturam as políticas públicas constitui um desafio complexo que não pode ser resolvido apenas no plano teórico.

Como argumenta Walsh (2009), a decolonialidade não é um estado a ser alcançado, mas um processo contínuo de resistência e criação que envolve transformações simultâneas em múltiplas dimensões da vida social. Nas políticas públicas, isso implica não apenas mudanças em conteúdos ou procedimentos específicos, mas transformações mais profundas nas epistemologias, institucionalidades e racionalidades que estruturam a ação estatal.

Tais transformações só se tornam possíveis através de diálogos substanciais entre diferentes formas de conhecimento e experiência, processos que Santos (2007) denomina “ecologia de saberes”. Nas políticas públicas, isso significa criar condições para que conhecimentos acadêmicos, técnicos, burocráticos, comunitários, tradicionais e experienciais possam dialogar horizontalmente, sem pressuposições hierárquicas sobre qual forma de saber é superior ou mais válida.

A construção de políticas públicas decoloniais requer também transformações institucionais que vão além da inclusão formal de grupos historicamente marginalizados, envolvendo mudanças nas estruturas, procedimentos e culturas organizacionais que reproduzem hierarquias coloniais. Isso implica questionar não apenas quem participa dos processos decisórios, mas como estes processos são estruturados, quais critérios de legitimidade operam, e como diferentes formas de conhecimento e experiência são valorizadas ou marginalizadas.

No plano territorial, a descolonização das políticas públicas exige reconhecimento e respeito às múltiplas territorialidades que caracterizam sociedades diversas, superando imposições de racionalidades espaciais homogeneizantes. Isso não implica romantizar territorialidades tradicionais ou rejeitar transformações, mas criar condições para que diferentes formas de habitar e significar o espaço possam coexistir e dialogar.

Na dimensão subjetiva, implica superar a construção colonial do outro que constitui sujeitos como deficitários ou problemáticos, desenvolvendo abordagens que reconheçam e valorizem a agência, criatividade e capacidade de autodeterminação de todos os sujeitos envolvidos. Isso requer transformar não apenas discursos, mas também práticas concretas que posicionam uns como agentes e outros como objetos de intervenção.

Em última análise, o desafio que o conceito de colonialidade das políticas públicas coloca não é apenas compreender criticamente as estruturas existentes, mas participar ativamente na construção de alternativas que reconheçam e valorizem a pluralidade de formas de conhecer, ser e viver que caracterizam as sociedades contemporâneas. Este é um projeto simultaneamente intelectual e político que exige compromisso contínuo com a justiça epistêmica como dimensão inseparável da justiça social, reconhecendo que não pode haver transformação social substantiva sem transformação das formas de conhecimento e poder que estruturam as relações sociais existentes.

A contribuição deste artigo situa-se neste horizonte mais amplo de transformação, oferecendo instrumentos analíticos para identificar e questionar racionalidades coloniais nas políticas públicas

como passo necessário para imaginar e construir alternativas menos marcadas por hierarquias históricas. Como toda construção teórica, permanece aberta a refinamentos, contestações e reelaborações que emergirão de sua aplicação em contextos diversos e de diálogos com perspectivas complementares ou divergentes, contribuindo para um debate fundamental sobre os limites e possibilidades de democratização radical do Estado em sociedades pós-coloniais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. A. Necropolítica racial: a produção espacial da morte na cidade de São Paulo. **Revista da ABPN**, v. 10, n. 24, p. 89–117, 2018.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29–39.
- BACCHI, C. **Analysing policy: what's the problem represented to be?** Frenchs Forest: Pearson Australia, 2009.
- BISPO DOS SANTOS, A. **Colonização, quilombos: modos e significações**. Brasília: Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa, 2015.
- CALEJON, C. **Esfarrapados: como o elitismo histórico-cultural moldou as desigualdades no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2023.
- CARNEIRO, S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CEJAS, Noelia. Para descolonizar el hábitat rural. Un análisis de la matriz colonial de las políticas públicas habitacionales en Córdoba (Argentina). **territorios**, n. 43, p. 1-22, 2020. Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182020000200224&lng=es&nrm=iso>. 06 de Jan. 2026. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8150>.
- DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 195–216.
- DUSSEL, E. **1492: o encobrimento do outro. A origem do mito da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- EIRÓ, F.; LOTTA, G. On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 31, n. 31, p. 67–79, 2024, <https://doi.org/10.1093/jopart/muad019>.
- ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.
- ESCOBAR, A. **Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: UNAULA, 2014.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Companhia das Letras, 2021.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223–244, 1984.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. Internal colonialism and national development. **Studies in Comparative International Development**, v. 1, n. 4, p. 27–37, 1965.

GRAY, C. Digital colonization and indigenous data sovereignty in remote education: challenges and opportunities. **Technology in Society**, v. 76, p. 102245, 2024.

LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MALDONADO-TORRES, N. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. (Org.). **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 127-167.

MIGNOLO, W. D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 33-49.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, B. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. **Afrodíaspóra**, n. 6-7, p. 41-49, 1985.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 107-130.

RIVERA CUSICANQUI, S. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 79, p. 71-94, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>

SHAHJAHAN, R. A. International organizations (IOs), epistemic tools of influence, and the colonial geopolitics of knowledge production in higher education policy. **Journal of Education Policy**, v. 31, n. 6, p. 694-710, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1206623>

SOUZA, N. S. **Tornar-se negro: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WALSH, C. **Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Emmanuel Brasil

Coleta de dados: Emmanuel Brasil

Discussão dos resultados: Emmanuel Brasil

Revisão e aprovação: Emmanuel Brasil

AUTOR CORRESPONDENTE

Emmanuel Brasil - brasilemanuel@gmail.com

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

O autor declara não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Não se aplica.


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editor-Adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

HISTÓRICO

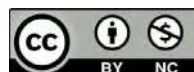
Submetido: 27/05/2025 | Aceito: 26/01/2026 | Publicado: 30/03/2026

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece as valiosas contribuições e recomendações realizadas por pareceristas que avaliaram este trabalho, bem como os esforços de coordenação da editoria da Revista do Serviço Público (RSP).

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Emmanuel de Nazareth Brasil Este trabalho está licenciado sob uma licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. O autor mantém os direitos autorais e concede à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons Attribution* (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



A PRESENÇA NEGRA NA DIPLOMACIA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE BUROCRACIA E DESIGUALDADE RACIAL NA CARREIRA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA

Gianmarco Loures Ferreira 

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, Brasil
gianloures@gmail.com

Embora haja muitos estudos sobre as ações afirmativas raciais no Brasil, menos comum são os que abordam a sua aplicação na burocracia pública e, mais especificamente, na carreira diplomática. Com o objetivo de suprir essa lacuna, este artigo aborda, por um lado, a aplicação da lei de cotas no serviço público pelo Ministério das Relações Exteriores, incluindo a análise do programa de bolsa-prêmio voltado para a preparação de pessoas negras para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD); e por outro, o impacto da inserção de pessoas negras na transformação da burocracia diplomática e na luta contra a desigualdade racial aí presente. O propósito foi identificar não somente a efetividade da inserção negra na carreira diplomática, mas também a sua potencialidade para o combate à desigualdade racial, considerando como marcos teóricos centrais as perspectivas das desigualdades e da burocracia representativa. O estudo de caso realizado aborda o ingresso e o desenvolvimento na carreira, mediante longa pesquisa de campo e levantamento de dados. Os resultados apontam para o efetivo aumento de pessoas negras e o surgimento de uma burocracia representativa, no entanto, ainda alertam para uma necessária avaliação de sua potencialidade contra a desigualdade racial ainda persistente.

Palavras-chave: ações afirmativas; cotas raciais; concurso público; desigualdade racial; burocracia representativa.

LA PRESENCIA NEGRA EN LA DIPLOMACIA BRASILEÑA: UN ESTUDIO SOBRE LA BUROCRACIA Y LA DESIGUALDAD RACIAL EN LA CARRERA DIPLOMÁTICA BRASILEÑA

Aunque existen muchos estudios sobre la discriminación positiva racial en Brasil, son menos frecuentes los que abordan su aplicación en la burocracia pública y, más concretamente, en la carrera diplomática. Con el objetivo de llenar este vacío, este artículo aborda, por un lado, la aplicación de la ley de cuotas en la función pública por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, incluyendo el análisis del programa de becas destinado a preparar a personas negras para el Examen de Admisión a la Carrera Diplomática (CACD); y por otro, el impacto de la inclusión de personas negras en la transformación de la burocracia diplomática y la lucha contra la desigualdad racial en la misma. El objetivo era identificar no sólo la eficacia de la inclusión de negros en la carrera diplomática, sino también su potencial para combatir la desigualdad racial, considerando las perspectivas de la desigualdad y de la burocracia representativa como marcos teóricos centrales. El estudio de caso examina el ingreso y el desarrollo en la carrera, a través de una amplia investigación de campo y recopilación de datos. Los resultados apuntan a un aumento efectivo del número de personas de raza negra y a la aparición de una burocracia representativa, pero también a la necesidad de evaluar su potencial para combatir la persistente desigualdad racial.

Palabras clave: acción afirmativa; cuotas raciales; examen de acceso al sector público; desigualdad racial; burocracia representativa.

THE BLACK PRESENCE IN BRAZILIAN DIPLOMACY: A STUDY ON BUREAUCRACY AND RACIAL INEQUALITY IN THE BRAZILIAN DIPLOMATIC CAREER

Although there are many studies on racial affirmative action in Brazil, less common are those that address its application in public bureaucracy and, more specifically, in the diplomatic career. In order to fill this gap, this article addresses, on the one hand, the application of the quota law in the public service by the Ministry of Foreign Affairs, including the analysis of the scholarship program aimed at preparing black people for the Diplomatic Career Admission Exam (CACD); and on the other hand, the impact of the inclusion of black people on the transformation of the diplomatic bureaucracy and the fight against racial inequality therein. The aim was to identify not only the effectiveness of black inclusion in the diplomatic career, but also its potential for counteracting racial inequality, considering the perspectives of inequality and representative bureaucracy as central theoretical frameworks. The case study looks at entry and development in the career, through extensive field research and data collection. The results point to an effective increase in the number of black people and the emergence of a representative bureaucracy. However, they also call for a necessary assessment of its potential to combat persistent racial inequality.

Keywords: affirmative action; racial quotas; public sector entrance examination; racial inequality; representative bureaucracy.

1. INTRODUÇÃO

A diplomacia brasileira é objeto de vários estudos, abordando seu surgimento (Farias, 2015; Mendonça, 2013; Moura, 2007), desenvolvimento (Bodine et al., 2022; Cheibub, 1984, 1989; Lima; Oliveira, 2018; Lopes Bretas, 2017; Souza, 2018), atuação (Amado, 2013; Batista, 2010; Gobo, 2019) e mesmo desigualdades de gênero e raça (Balbino, 2011; Gobo, 2018). Entretanto, menos comuns são os estudos empíricos sobre ações afirmativas raciais (Almeida, 2016; Bomfim, 2018; Góis Oliveira, 2015; Lima Oliveira, 2011; Lima, 2005; Lopes da Silva, 2005; Matsuoka; Passinato e Silva, 2021; Oliveira, 2011; Pereira, 2014). Com o objetivo de suprir essa lacuna, o presente artigo busca se diferenciar de estudos anteriores ao conjugar uma análise mais institucional, com foco no processo seletivo para a entrada na carreira diplomática e a aplicação das ações afirmativas. Inclui, igualmente, uma observação da burocracia diplomática e como ela é impactada ou não pela inserção de pessoas negras, especialmente no que diz respeito à diminuição da desigualdade racial.

Para tanto, vale-se de duas perspectivas teóricas: estudos sobre desigualdades (Reygadas, 2008; Therborn, 2015; Tilly, 1998) e burocracia representativa (Kingsley, 1944; Krislov, 2012; Mosher, 1968), buscando responder a seguinte questão: como as ações afirmativas influenciam o funcionamento da burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais, com a ampliação do acesso de pessoas negras a esses espaços e a possibilidade de mudança de práticas institucionais excludentes.

O artigo, além da introdução, conta com uma seção com o aprofundamento no campo, detalhando ausência de pessoas negras na diplomacia. A seguir tem-se uma seção metodológica, para concluir com considerações gerais.

2. A DESIGUALDADE RACIAL NA DIPLOMACIA BRASILEIRA

A ausência de representação negra na diplomacia brasileira é fato registrado há muito, tanto na literatura nacional, quanto internacional (Costa Pinto, 1953; Fontaine, 1970; Freyre, 2011; Nascimento, 2016; Rosenbaum, 1968; Sampaio, 1963). Somente com a mudança da postura oficial do Brasil em relação ao próprio mito da democracia racial, que a ausência de pessoas negras na carreira diplomática começou a ser institucionalmente combatida. É nesse momento, no ano de 2002, que surge no Ministério de Relações Exteriores, no Instituto Rio Branco – IRBr, o Programa de Ação Afirmativa, “Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia” – PAA, fruto do Protocolo de Cooperação n  08.0001.00/2002, firmado entre o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério de Justiça e o Ministério da Cultura, visando   “igualdade de oportunidades de acesso de negros   carreira de diplomata e de acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty”.

Os dados do IRBr apontam que 49 bolsistas foram aprovados ao longo de 20 anos, sendo que no concurso de 2022, o último finalizado na época deste estudo, mais 3 bolsistas foram nomeados(as), uma delas na ampla concorrência. Ainda assim, embora a política se apresente promissora, é preciso ter em vista o todo da carreira diplomática para se afiançar do quanto representa esse grupo no cômputo geral da carreira.

Tal objetivo somente pôde ser concretizado recentemente, quando o Departamento do Serviço Exterior divulgou dados mais completos sobre raça/cor e etnia das carreiras de Diplomatas, Oficiais de Chancelaria e Assistentes de Chancelaria. Até então, apenas participantes do programa de ação afirmativa tinham seu pertencimento racial registrado, o que dificultava a comparação.

Hoje, o Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro (2023) dá a dimensão da desigualdade de acesso entre pessoas brancas e não-brancas no serviço diplomático, como se vê da Tabela 1.

Tabela 1 – Composição étnico-racial da carreira diplomática

Composição étnico-racial da carreira diplomática							
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não informado	TOTAL
Diplomatas	26	1190	9	176	41	101	1545
	1,68%	77,02%	0,58%	11,52%	2,65%	6,54%	100%

Fonte: Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro.

Considerando que, de acordo com dados do IBGE, 55,9% da população brasileira se autocalifica como negra (preta ou parda) (IBGE, 2022), fica evidente que a presença de apenas 14,17% de pessoas negras no corpo diplomático, não espelha minimamente a sociedade. Por isso, a população negra não se vê representada nessa carreira, denotando desde já um aspecto da desigualdade racial na sociedade brasileira. Compreender os mecanismos que atuam nessa estrutura, reproduzindo ou combatendo a desigualdade, demanda uma análise aprofundada.

3. DO PERCURSO INVESTIGATIVO

O caso estudado é do Instituto Rio Branco com relação às ações afirmativas de recorte racial, em que, para essa compreensão, foram coletados dados e informações a respeito da presença negra no Instituto Rio Branco. As principais fontes consultadas foram atos oficiais, referentes aos processos seletivos do programa de ações afirmativa – PAA e do concurso de admissão na

carreira diplomática – CACD, bem como publicações, artigos acadêmicos e matérias jornalísticas, além de bem delimitadas entrevistas¹.

Tentou-se observar, a partir da obra de Charles Tilly (1998), a presença de diferenças categoriais², mecanismos de produção e reprodução da desigualdade no âmbito institucional, bem como os principais mecanismos para combatê-la, somando-se às análises de Charles Tilly as contribuições de Göran Therborn (2015) e Luis Reygadas (2008).

Da mesma forma, realizou-se um aprofundamento na chamada teoria da burocracia representativa, termo cunhado por John Donald Kingsley (1944), em sua análise do serviço público britânico, que elevou a discussão sobre representação e responsabilidade burocrática a um novo patamar. O autor ressalta que há de se fazer uma veemente defesa da promoção da diversidade demográfica na administração pública, para que ela seja representativa da população, daí uma burocracia representativa. A esse conceito, soma-se a distinção proposta por Frederick C. Mosher (1968), entre uma burocracia representativa passiva, que remete à origem dos indivíduos e ao grau pelo qual, coletivamente, espelham a sociedade como um todo, e uma ativa, em que de um indivíduo se espera que demande pelos interesses do grupo a que presumivelmente tenha sua origem.

Com o objetivo de identificar quais aspectos da instituição dão indícios de estarem recebendo alguma influência em razão da maior presença de burocratas negros(as), optou-se pela análise de três pilares institucionais (Scott, 2014). O chamado pilar regulatório é relativo a processos e estruturas que visam a constranger e regular o comportamento e que se expressa pelo estabelecimento de regras, monitoramento e sanção, mas que se vê afetado quando há o estabelecimento de cotas ou outras políticas afirmativas, visando a alterar a composição da instituição. O pilar normativo está relacionado à dimensão prescritiva da vida social, relacionada a normas sociais e valores e é expresso em termos de objetivo organizacional. Por fim, o pilar cultural-cognitivo refere-se aos fatores que moldam o sentido que é atribuído aos objetos e ações, como símbolos, gestos, palavras ou sinais, formando a base da realidade inconsciente de uma instituição.

Essa estrutura foi analisada na pesquisa de campo, juntamente com os dois marcos teóricos que orientaram a pesquisa. Em relação ao pilar regulatório, observou-se especialmente os mecanismos produtores, reprodutores ou de combate à desigualdade e, em relação aos pilares normativo e cultural-cognitivo, os mais propriamente ligados à presença de uma burocracia representativa ativa.

¹Ao concluir que as entrevistas não seriam o principal material de pesquisa, foi possível com um pequeno número fazer uma espécie de “amostragem por conveniência”, isto é, “um tipo de amostragem não probabilística que envolve a extração de um conjunto de observações de uma população que esteja acessível, isto é, ao alcance dos pesquisadores que compõem a rede de pesquisa” (Pires, 2019, p. 24). Estas entrevistas orientaram diversas passagens da pesquisa e forneceram pistas de onde observar a presença de uma burocracia representativa ativa.

²Diferença categorial é a que decorre da formação de pares categoriais assimétricos e que ao estabelecer laços de distinção entre diferentes grupos, passa a ser operado pelas instituições, favorecendo a consolidação das desigualdades. No caso, brancos/negros e ampla concorrência/beneficiários das cotas etc.

4. DOS ACHADOS DA PESQUISA

4.1 Pilar regulatório: mecanismos produtores, reprodutores ou de combate à desigualdade

Em relação ao pilar regulatório, o que pode ser observado é que o processo de seleção do CACD, apesar de sofrer alterações menores, em termos de conteúdo ao longo dos anos (Lopes Bretas, 2017), a partir do período da redemocratização, deu um passo ao eliminar um importante mecanismo de exclusão: entrevistas e prova oral. Tanto que, no primeiro concurso realizado sem esses dois meios de avaliação, houve uma grande aprovação de pessoas negras. A par dessas reformas de combate à desigualdade, no entanto, houve, ao longo do tempo, também contrarreformas elitizantes, implementando mecanismos de produção de desigualdades, ao manter uma certa homogeneidade social – e, por extensão, racial – na formação do corpo diplomático.

Uma contrarreforma que se destaca é referente às provas de língua estrangeira que atuaram, em alguns momentos, como um efetivo mecanismo de exclusão, ao se tornarem eliminatórias. Foi possível identificar o impacto desproporcional que sua aplicação, tecnicamente neutra, acabou por produzir justamente no grupo de pessoas cotistas, como se pode ver da Tabela 2 abaixo. Em 2020, especialmente, vê-se que 72,12% dos cotistas foram eliminados apenas nessa fase.

Tabela 2 – Percentual de candidatos(as) reprovados em língua estrangeira a partir de 2017, por grupo

ANO CACD	COTISTAS (%)	AMPLA CONCORRÊNCIA (%)
2017	15	4,8
2018	28,84	1,02
2019	40	11,68
2020	72,12	41,88
2022	20,33	6,22

Fonte: elaboração própria.

Com isso, é possível identificar uma tensão entre mecanismos de combate e mecanismos de produção/reprodução de desigualdades no âmbito do Itamaraty. Embora não se possa afirmar que haja discriminação racial, decorrente de preconceito individual, há evidentemente alterações que produziram efeito negativo somente a um determinado grupo racial em razão da opção procedimental realizada, que, portanto, pode ser tratada como um mecanismo de exclusão e geração de desigualdades.

O segundo aspecto analisado, pilar regulatório, foi a regulamentação das ações afirmativas no âmbito do IRBr. Em relação ao PAA, para além dos resultados observados, buscou-se identificar

a presença de uma burocracia representativa ativa na criação e gestão inicial do programa. No entanto, especificamente quanto a esse aspecto, considerados os dados a que se teve acesso, tal hipótese não pode ser confirmada.

De qualquer forma, o pioneirismo dessa política pública é, de fato, incontestado, sendo uma das únicas adotadas em âmbito federal, no início dos anos 2000, e que se mantém efetiva até hoje. Além do mais, a própria modalidade de pagamento de uma bolsa de estudos, embora claramente uma ação afirmativa, não é usual na prática nacional, que adota, quase exclusivamente, reserva de vagas como sinônimo da política pública. Alguns entes públicos somente recentemente começam a ensaiar medidas algo parecidas com isso³.

Deve-se notar, ainda, que apesar de longo, sua regulamentação é muito esparsa, sendo as regras fixadas a cada edital, não havendo um texto normativo prévio detalhado. Sua previsão inicial, de 2002, um Protocolo de Cooperação, firmado entre o então Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura, é ainda a norma mais geral que trata do tema.

Com essa flexibilidade, o processo seletivo sofreu uma enorme variação ao longo do tempo, desde um caráter mais subjetivo, a partir da avaliação de um plano de estudos elaborado por quem se candidatava (2002), até a aprovação em um concurso específico (de 2003 a 2015), com matérias equivalentes ao CACD, culminando com sua eliminação como concurso autônomo, passando a ser granjeadas bolsas de acordo com o desempenho no próprio CACD (2016 em diante).

Essa última alteração teve um impacto no número de inscritos no programa, que caiu bruscamente em 2016, como se vê na Tabela 3, e tem gerado preocupação de membros da diplomacia.

³ Exemplo da parceria firmada entre o Conselho Nacional de Justiça e a Fundação Getúlio Vargas, com programa de bolsas de estudo para candidatos negros e indígenas e pessoas com deficiência (PcD) à carreira da magistratura.

Tabela 3 - Bolsas concedidas, inscritos e concorrência no PAA

Anos	Bolsas	Inscritos	Relação candidato/vaga
2002	20	406	20,15
2003	30	1689	56,3
2004	42	749	17,83
2005	32	972	30,38
2006	43	686	15,95
2007	37	532	14,38
2008	39	1948	49,95
2009	66	2175	32,95
2010	73	4717	64,6
2011	69	1109	16,07
2012	79	915	11,58
2013	64	1099	17,17
2015	36	850	23,61
2016	47	99	2,1
2017	47	99	2,1
2018	47	99	2,1
2019	70	42	1,6

Fonte: Anuário do IRBr.

Em termos de resultados, como se vê da Tabela 4, nota-se que o PAA assegurou ao menos uma aprovação de pessoa negra bolsista ao ano, antes da adoção das cotas raciais. De 2002 a 2014, em 12 anos, ingressaram 22 ex-bolsistas. A partir de 2015, com a aplicação da Lei de Cotas, observa-se num curto espaço de tempo (7 anos) um ingresso superior àquele anteriormente verificado, uma vez que ingressam 26 pessoas negras cotistas.

Tabela 4 – Aprovação de ex-bolsistas no CADC

Ano de ingresso na carreira diplomática	Ex-bolsistas aprovados	Ex-bolsistas aprovados nas vagas reservadas (Lei n.º 12.990/2014)	Ex-bolsistas aprovados na ampla concorrência
2002	1		1
2003 (I e II)	2		2
2004	2		2
2005	-		
2006	3		3
2007	1		1
2008	3		3
2009	4		4
2010	1		1
2011	1		1
2012	2		2
2013	1		1
2014	1		1
2015	4	2	
2016	4	3	1
2017	6	5	1
2018	4	4	
2019	4	4	
2020	5	5	
2022	3	3	
Total	52	26	24

Fonte: elaboração própria.

Isso não implica dizer que a reserva de vagas esteja tornando o PAA desnecessário, tendo em vista que a maior parte de cotistas são também de ex-bolsistas. A única exceção identificada é o ano de 2022, que contou com suporte de tutoria específica, em que o número de não bolsistas cotistas é superior ao de bolsistas cotistas.

O PAA, conquanto acumule êxitos, tem seus senões. Um deles, é em relação às datas de lançamento dos editais do PAA, que acabam por não serem prévios ao CADC, inviabilizando o uso dos recursos para a preparação do certame seguinte. Aliás, a mudança adotada de condicionar a participação no PAA à aprovação no CADC inverte a própria lógica preparatória. Além disso, os recursos, além de não serem disponibilizados na brevidade que a necessidade exige para quem se dedica exclusivamente a esse estudo preparatório, conta com valores que vão sendo desatualizados ano a ano, em termos de poder de compra, o que interfere na aquisição da melhor formação possível.

Ainda que justas as críticas, o PAA foi a principal e mais duradoura alteração no pilar regulatório do Instituto Rio Branco, partindo da própria instituição. Com a entrada em vigor da

Lei nº 12.990, de 2014, aplicável a concursos após o início de sua vigência, o CACD 2015 foi o primeiro a reservar 20% das vagas totais para candidatas(os) autodeclaradas(os) negras(os), o que tem sido observado em todos os certames, assim como a nomeação desse mesmo percentual, diferentemente de outros concursos públicos em que, por vezes, não se consegue cumprir essa meta percentual.

O que se observou é que o número de cotistas aprovados é sempre superior ao número de vagas oferecidas, não resultando ociosidades das vagas a serem revertidas para a ampla concorrência.

Em relação às notas de aprovação, observou-se também que a disparidade entre a média das notas, de concorrentes pela ampla concorrência e de concorrentes pelas vagas reservadas para as cotas raciais, não apresenta muita disparidade, tanto no que se refere à primeira fase, quanto em relação às notas finais, como se vê da Tabela 5.

Tabela 5 - Comparativo da média de notas finais entre ampla concorrência e cotistas em pontos

CACD	Média notas finais da ampla concorrência	Média notas finais cotistas	Nota final máxima individual
2015	520,32	488,17	700
2016	557,38	495,72	700
2017	628,63	549,39	800
2018	650,61	567,24	800
2019	638,76	583,87	800
2020	631,31	556,20	800

Fonte: elaboração própria.

O percentual de acerto médio por concurso, igualmente, mantém-se muito próximo, como se vê da Tabela 6, sempre bem acima do mínimo necessário para a aprovação (60%).

Tabela 6 - Comparativo da média de percentual de acerto entre ampla concorrência e cotistas

CACD	Percentual de acerto da ampla concorrência (%)	Percentual de acerto de cotistas (%)	Percentual máximo de acerto individual (%)
2015	74,33	69,74	100
2016	79,63	70,82	100
2017	78,58	68,67	100
2018	81,33	70,91	100
2019	79,85	72,98	100
2020	78,91	69,53	100

Fonte: elaboração própria.

Já a reserva de vagas por lei é uma ampliação das ações afirmativas no Itamaraty e tem uma característica distinta, por se tratar de uma imposição legal. Talvez por isso mesmo, os resultados na instituição sejam mais notórios, como se procurou demonstrar, em que o número de pessoas autodeclaradas negras mais que dobrou a partir de sua adoção.

Essa alteração somente recentemente levou a pequenos ajustes nas normas internas da instituição. O primeiro observado foi em relação ao ranque na carreira diplomática, isto é, a classificação final no concurso utilizada para casos de desempate e acesso a determinados benefícios, como escolha de lotação e participação em cursos. Ocorre que o uso da nota no CACD, para formar o ranque das turmas formadas no IRBr, acabava contrariando a lógica da ordem de nomeação e posicionando ex-cotistas no final da lista. Posteriormente, após críticas internas, especialmente de membros da carreira diplomática, voltou-se a adotar apenas a nota dos exames do curso de formação do Instituto Rio Branco para fins de ranqueamento, considerando os efeitos negativos apenas da opção original para os cotistas.

Já em relação à promoção na carreira, as normas internas estabelecem uma série de requisitos, levando em conta, entre outros, critérios de antiguidade e de merecimento, este fixado por votos dos pares e de diplomatas em níveis mais elevados. Em que pese a comparação ter sido prejudicada pela falta de dados em relação a pertencimento racial de todos os membros da diplomacia, considerando a ausência do Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro à época, algumas problematizações puderam ser feitas e, na verdade, mantém-se pertinentes.

Tomando de empréstimo as análises em relação a gênero (Balbino, 2011), pode-se identificar dois aspectos que prejudicam a progressão na carreira. O primeiro está relacionado à ideia, ainda amplamente difundida, de que a representação da sociedade brasileira é a de uma sociedade de maioria branca, em que o ideal de pessoa de sucesso é um homem branco, expressão do pacto narcísico da branquitude (Bento, 2022). O segundo aspecto refere-se à composição majoritariamente branca da diplomacia, que reproduz seus valores na escolha de retribuições de cargos públicos, sendo objeto de cercamento de oportunidades⁴ por esse grupo racial majoritário.

Prescindindo de detalhar todo o complexo procedimento para promoções⁵, uma vez que a maioria de membros dos patamares mais elevados são pessoas brancas⁶, estas acabam por ver aqueles presentes em menor número “elementos destoantes” (Balbino, 2011, p. 190; Dahlerup; Moreno, 1993). O resultado é que as categorias diferenciais presentes na sociedade são reproduzidas

⁴O cercamento de oportunidades, para Tilly (1998), é um mecanismo de promoção da desigualdade, quando alguns membros da organização, que compõem uma rede categorialmente delimitada, têm acesso a determinados recursos valorizados, renováveis e sujeitos a monopólio, que ao mesmo tempo facilitam as atividades e se beneficiam do *modus operandi* em rede. Tais membros limitam o acesso a tais recursos a outras pessoas, deles se apropriando.

⁵Para uma análise da carreira, ver Balbino, 2011; Cheibub, 1989; Cockles; Steiner, 2017; Lima; Oliveira, 2018 e Telles, 2020.

⁶De acordo com o Boletim Estatístico Étnico-Racial do Instituto Rio Branco (2023), pessoas brancas correspondem a 87,8% de Ministros de Primeira Classe (Embaixadores); 81,1% de Ministros de Segunda Classe; 76,1% de Primeiro-Secretários; 69,5% de Segundo-Secretários e 63,1% de Terceiro-Secretários.

nas escolhas internas dos membros da instituição, mantendo a sub-representação negra nos quadros hierarquicamente superiores.

Não há, explicitamente, nenhuma política conhecida tendente a alterar esse quadro, como já houve no passado em relação às mulheres. Ainda que fosse uma decisão personalista do Ministro Celso Amorim (2003 a 2009), seu apoio direto para aumento da presença de mulheres nos altos escalões surtiu efeitos, ainda não verificados em relação a pessoas negras. O fim dessa política de promoções de mulheres, com a saída do Ministro Celso Amorim, levou a uma mobilização de mulheres diplomatas que resultou na criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça – CGGR, em 2014. Esse fato merece destaque, uma vez que, foi a atuação de burocratas representativas ativas responsável pela alteração na estrutura da instituição. Entretanto, as atribuições do CGGR para incrementar a participação de pessoas negras acabaram por não serem realizadas, sendo o comitê, por fim extinto, em 2018.

As normas internas analisadas revelam os limites da política pública quando restrita à fase de ingresso. Os mecanismos geradores de desigualdade, se não impedidos por mecanismos que promovam a igualdade, acabam por manter um benefício indevido ao grupo majoritário que enfraquece a potencialidade das alterações anteriormente citadas. Uma instituição efetivamente comprometida com a diversidade deveria promover mecanismos de fortalecimento de uma burocracia representativa em todas as suas instâncias, o que não foi observado.

4.2 Pilar normativo: burocracia representativa ativa

Avançando no debate, retoma-se a discussão sobre burocracia representativa, identificando sua presença a partir do pilar normativo, discutindo a suposta neutralidade do diplomata, em oposição a uma adoção de uma representação mais ativa a favor do seu grupo de origem racial, bem como, com base no pilar cultural-cognitivo, como aspectos simbólicos identificados na carreira, que desafiam, em alguma medida, a branquitude estabelecida.

À medida que aumenta a quantidade relativa de pessoas pertencentes a um grupo minoritário, começa a haver a possibilidade de uma identidade menos neutra e pode-se falar, também, numa burocracia com uma atuação mais ativa. Diferentemente de diplomatas mais antigos na carreira, diplomatas ex-bolsistas tendem a demonstrar uma ideia de identidade e representação mais forte. Essa propensão íntima é um dos elementos centrais para que uma pessoa se coloque como representante de seu grupo de origem. Embora não se possa assegurar, sem uma nova pesquisa qualitativa, se a maioria das beneficiadas tenham adotado essa postura, mormente em face da pressão interna para conformar seu comportamento, foram identificadas por meio de entrevistas, diplomatas que se posicionam como fiduciários de interesses de suas minorias. Mais do que a propensão, foram identificadas duas ações efetivas, com uma forte agência de pessoas negras,

o que permitiu avançar na discussão sobre burocracia representativa ativa e, ainda, estabelecer uma relação com o combate à desigualdade racial.

Uma das formas de apoio compensatório identificada foi a de programas de treinamento especial, na forma de tutorias, para além daquela oferecida pelo próprio Itamaraty, criticadas em outros estudos por seu caráter errático (Bomfim, 2018). De forma a suprir a deficiência desse programa oficial, partiu dos próprios ex-bolsistas uma iniciativa de preparação. Para além do treinamento com base nos conteúdos exigidos, essa tutoria, denominada Mentoria Mônica de Menezes⁷ também atuou com base no mecanismo da reciprocidade (Reygadas, 2008), uma vez que os encontros coletivos promovidos também proporcionam discussões sobre gênero e raça, o resgate da história das relações raciais e de gênero no Itamaraty e reforço da autoestima dessas pessoas, ao verem diplomatas que, como elas, conseguiram superar suas dificuldades.

A segunda iniciativa identificada foi a proposta de diagnóstico da diplomacia, que contou com atuação de diplomatas negras e negros na condução do processo. Tal medida visava à obtenção de dados sobre a composição atual do corpo diplomático. A pesquisa foi conduzida pela Associação e Sindicato de Diplomatas Brasileiros – ADB e culminou no relatório Perfil Sociográfico e Estudo da Carreira da Diplomacia Brasileira (Associação..., 2023). A presente abordagem tem como objetivo apontar, mais uma vez, a atuação de uma burocracia representativa ativa em termos de pautar e mobilizar uma base de apoio para que fosse dada continuidade a esse processo.

A dificuldade de se quantificar a diversidade étnico-racial na diplomacia, já apontada, foi enfrentada por esse grupo, que conseguiu, senão com a aderência do próprio Ministério das Relações Exteriores, mas com a Associação de Diplomatas, levar adiante o processo, capitaneado, por vozes negras.

A resistência interna, ao que se sabe, continua forte, sendo talvez esse o motivo da pouca visibilidade dada aos frutos desse elogioso processo, imprescindível para o aprimoramento da política pública.

4.3 Pilar cultural-cognitivo: aspectos simbólicos

Já a análise do pilar cultural-cognitivo possibilitou a apreciação da dimensão simbólica, útil para verificar se a presença negra tem ajudado a desconstruir a imagem do Itamaraty como “o último refúgio da nobreza” (Moura, 2007, p. 47), em que a imagem do Barão do Rio Branco se espelha na quantidade de homens brancos que compõem suas fileiras.

⁷ A Mentoria Mônica de Menezes Campos, cujo nome remete à primeira diplomata negra a ingressar por concurso no Itamaraty, no ano de 1979, tem por objetivos: (i) aumentar o número de pessoas negras nos quadros da diplomacia brasileira; (ii) promover debates sobre os atuais desafios das medidas de ações afirmativas no Itamaraty e (iii) pautar as questões de raça e gênero no âmbito do Ministério de Relações Exteriores.

Optou-se por fazer a análise a partir de quatro fontes distintas: os guias de estudo, a análise das patronesses e dos patronos de turma, o discurso dos formandos e a estética dos diplomatas.

O conteúdo dos guias, propriamente dito, não foi objeto de estudo uma vez que os elementos de principal interesse neles são os constantes da parte introdutória, em especial a parte descritiva do perfil de estudantes do IRBr que os elaboraram. Isso porque, com a introdução das cotas raciais, a representação demográfica negra foi aumentada em pelo menos um quinto dessas turmas (20%). Com isso, é possível considerar que há espaço para formação de uma relativa massa crítica (Grey et al., 2006) capaz de tematizar questões que poderiam ser ignoradas pela maioria do grupo racial branco. Essa expectativa, no entanto, não se confirmou. Em nenhum dos guias a questão racial foi detidamente tematizada, sequer apontando o percentual de pessoas negras que compuseram as turmas. Apenas um dos guias, do ano de 2018, apresenta um dado revelador sobre a percepção das pessoas em relação à diversidade racial. Ao apresentar uma tabela com o tempo de preparação para o concurso, desagregado por grupos, foram apresentadas três categorias: ampla, negros e PCD (pessoa com deficiência).

Nesse sentido, mais do que o número de aprovados em cada categoria, que até pode corresponder o número de pessoas negras ao número de pessoas que ingressaram pelas cotas, é a sinédoque⁸ que chama a atenção. Sem pretender taxar de racista qualquer que seja, suficiente é demonstrar o aspecto simbólico em se identificar “ampla concorrência” em oposição a “negros”.

De um lado, uma categoria referida às vagas, de outro uma categoria referida a pertencimento racial. E, como deixa a entrever, é como natural fosse ter, no primeiro caso, pessoas brancas, e no segundo, pessoas cotistas, ou, numa outra leitura, pessoas negras somente ingressam no serviço público por meio de cotas. Essa conclusão não se constrói no vácuo, ela decorre do histórico tanto do próprio Instituto em relação ao qual é produzida, quanto da sociedade em que se vê inserida.

Esse aspecto simbólico, presente na sociedade e formador da cultura e do comportamento de novos diplomatas, recém ingressos(as), é condizente com a postura da instituição, que não acolhe as cotas como uma política pública afirmativa para combate à desigualdade racial, mas, sim, para fins de diversidade, num sentido bastante abstrato.

Percebe-se, assim, uma cultura institucional que dificulta o despontar de uma burocracia representativa ativa, na medida em que não há uma política interna a reconhecer a importância da presença negra, para além da trazida pelo PAA e pelas cotas raciais. É isso que acaba por transparecer em um dos Guias de Estudo e cuja ausência do tema nos demais, reforça.

Nesse caso, a abordagem do tema racial segue o previsto e esperado de novos diplomatas, a demonstrar já um processo de adequação à estrutura e lógica de operação da instituição a que ingressam, em que o corpo negro é visto como estranho e não pertencente a esse espaço.

⁸ Figura de linguagem que consiste em tomar a parte pelo todo.

Já a escolha da patronesse ou do patrono da turma é uma oficialização de uma homenagem e também de uma identidade, criada ao final do curso de formação no Instituto Rio Branco. Uma vez mais, o objetivo é tentar observar, a partir da adoção de ações afirmativas, eventual tematização de questões ligadas à desigualdade racial. Nesse período estudado (1989 a 2021), três foram as personalidades negras escolhidas como nome de turma. No período anterior ao início do PAA (2003), nota-se que apenas homens brancos tinham sido escolhidos como patronos. No período todo, seis mulheres foram homenageadas, todas a partir de 2003.

É sintomático, assim, de um novo tempo em que marcadores raciais não podem ser mais ignorados e que se tenha uma carreira mais diversa – para usar um termo recorrente pela Instituição – que seja possível dar visibilidade a pessoas que não sejam a reprodução do padrão “Rio Branco”, homens brancos de elite.

Não foi possível, no entanto, estabelecer uma relação direta entre o protagonismo de diplomatas negros(as), recém ingressados na carreira, e a escolha da patronesse ou do patrono. Sem uma nova investigação específica não é possível afirmar que houve uma burocracia representativa ativa atuando nessa escolha, em que pese o caráter simbólico da presença negra e feminina diferente do período anterior, como identificado.

Em outra frente, a análise dos discursos dos formandos buscou identificar aspectos simbólicos realçados por oradores de Turma, que possam denotar a inserção de determinadas temáticas que já não se afigurariam como tabu na instituição. O objetivo foi observar a manifestação de diplomatas recém-formados no Instituto Rio Branco, em uma cerimônia, que constitui um importante rito de passagem, correspondente à sua formatura.

Assim, a temática racial não é central nessas falas, em geral, laudatórias à própria instituição, à carreira diplomática e cheia de agradecimentos. De qualquer forma, os discursos são capazes de revelar aspectos ideológicos da sociedade, possibilitando buscar o dito e o não dito. O que se viu mais presente, em vários dos discursos, foi o termo diversidade de forma generalizada referindo-se, ora à sociedade brasileira, ora à própria turma de formandos e que corresponde exatamente ao discurso compartilhado pelo Instituto. Talvez por isso o tema da desigualdade racial apareça tão poucas vezes, vindo em geral acrescido de desigualdade social e, principalmente, desigualdade de gênero, que apareceu como a tônica na maior parte das falas, quando chegou-se a abordar a falta de diversidade na instituição.

Na análise feita, apenas o discurso na Turma de 2013-2015 articula elementos no sentido de uma burocracia representativa passiva e uma burocracia representativa ativa, quando o orador manifesta a intenção de atuar em prol do grupo que representa, de pessoas negras, não só opinando pela necessidade de manutenção do programa, mas também com a necessidade de “seguir avançando em políticas que promovam a equidade [...] de raça no interior de nossa

hierarquia” (Formaturas, 2016, p. 234). As demais falas, salvo uma breve menção, sequer tocam na questão das ações afirmativas e, menos ainda, na desigualdade racial.

Assim, o que se pôde verificar foi a baixa intensidade da questão racial nos discursos, bem com a ausência de uma tematização em relação às ações afirmativas, mesmo que tenha havido referência à diversidade como um componente da diplomacia. É de se supor que a adequação ao habitus e o rito de passagem da formatura, como um momento de exaltar a diplomacia e a carreira que se ingressa, teve um espaço maior que eventuais críticas institucionais.

Por fim, tem-se a estética dos(as) diplomatas. Esse tema chamou a atenção, a partir da leitura da obra de Cristina Patriota de Moura (2007), que ressaltava, repetidas vezes, a questão dos cabelos, sempre muito bem penteados ou com gel. O cabelo, mais que um dado biológico, é um signo, “representa algo mais, algo distinto de si mesmo”, no caso, “comunica e informa sobre as relações raciais” (Gomes, 2019, p. 33).

Como dito alhures, o Rio Branco embranquece as pessoas (Igreja, 2005), o que, em se tratando da estética dos(as) diplomatas, à medida que se adota um padrão de representação corporal da branquitude, nega-se, por outro lado, o aspecto identitário negro referido ao corpo e ao cabelo, que extrapola a mera vaidade individual (Gomes, 2019). Daí a importância de se buscar verificar se o ingresso de pessoas negras tem contribuído para afetar, de alguma sorte, essa lógica de operação excludente.

Ao se deter nas 1.483 fotos coloridas no Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores – Diplomatas, de 2010, o único cabelo com penteado afro que se pôde identificar foi justamente o da primeira diplomata aprovada no PAA, em 2003, a atualmente Ministra de Segunda Classe Marise Ribeiro Nogueira Guebel, diplomata com um histórico de luta antirracista.

A partir daí, ainda que muito lentamente, a diversidade estética de cabelos afro vai paulatinamente ganhando espaço, em que se vê, em vídeos e fotos de formatura, não só mulheres usando o cabelo natural, ou seja, não alisado artificialmente, mas também homens sem o corte de cabelo muito curto, geralmente adotado para disfarçar o volume. A simples presença, mesmo que durante o curso de formação do Itamaraty de alguém usando cabelos com penteado afro é mostras de que o espaço do Rio Branco, visto como uma instância conformadora ao habitus diplomático (Gobo, 2016), pode ir se alterando em pequenos aspectos simbólicos com a presença negra.

As ações afirmativas, portanto, com sua função precípua de combate à discriminação (Gomes, 2001), ao inserir corpos negros em espaços que até então se mantinham distantes, altera aos poucos a representação demográfica desse lugar. Importa dizer, aumenta a burocracia representativa passiva, pois há mais cabelos afro na sociedade do que numa instituição pública. Esse apresentar-se é também um representar, torna presente algo que estava ausente naquele espaço. Por vezes, essa atitude exigida de se mostrar fisicamente favorece uma postura mais politizada

de demandar também. É nesse encontro que a burocracia representativa ativa se vê favorecida. Do ponto de vista simbólico, a presença negra tem um papel que merece ser destacado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desses aspectos analisados algumas conclusões podem ser feitas. A primeira delas é no sentido da necessidade de realização de mais estudos de campo que conectem as iniciativas legais de inclusão racial e a sua efetivação. Pensar os institutos jurídicos em sua prática auxilia a identificar sua potencialidade e seus limites. O aspecto simbólico, por exemplo, impacta não só o imaginário, mas também, a compreensão de valor das pessoas, de quem pode e deve ocupar espaços e acessar direitos. Por outro lado, o uso retórico de termos como desigualdade ou diversidade, apontam para o vazio de discursos bem elaborados que não se refletem na política aplicada. Tais aspectos poderiam passar despercebidos numa investigação teórica, mesmo sem desconsiderar sua importância.

A segunda conclusão é que um estudo interdisciplinar tem muito a contribuir para a busca de entendimento de fenômenos complexos, como a desigualdade racial e as ações afirmativas. A pesquisa de campo e o uso de entrevistas, típicos das ciências sociais, e outras perspectivas teóricas e empíricas, voltadas para o estudo das desigualdades sociais em combinação com as análises jurídicas, auxiliam na compreensão desse tipo de fenômeno.

A terceira conclusão a que se chega é que, em se tratando de ações afirmativas, é imprescindível abordar o conteúdo normativo de combate à desigualdade. O foco apenas no acesso, promovido pela concepção restrita de política afirmativa como uma política de cotas, é incapaz de fazer frente à desigualdade racial, dada sua complexidade em termos de categoria diferencial, além de contar com inúmeros mecanismos de produção e reprodução da desigualdade. E essa questão é mais bem enfrentada quando, para além do aumento do quadro de pessoas negras, ingressam pessoas realmente vinculadas com a questão racial. Por isso não basta apenas a busca pela diversidade demográfica, é preciso que sejam propiciadas condições para que uma burocracia representativa ativa aflore.

É amplamente propagada a noção de que as ações afirmativas são uma espécie de igualdade material, para além da formal, e, do ponto de vista individual pode representar um ganho em termos de capital econômico, social e cultural para seus beneficiários. Mas, tais benefícios são muito pouco considerando a alteração de estruturas e mudança de cultura institucional, reafirmadoras de categorias diferenciais excludentes.

A partir da discussão mais aprofundada de desigualdade é que se pode notar o quanto o debate jurídico sobre as ações afirmativas acaba por dedicar atenção ao seu aspecto formal, ao focar quase que exclusivamente no momento de ingresso da população negra. Compreender os

mecanismos de reprodução da desigualdade auxilia a vislumbrar o quão limitada essa abordagem é. Além disso, fazer o debate sobre representação e, em especial, sobre burocracia representativa ativa, auxilia a perceber que um enfrentamento da desigualdade demanda uma atuação que vai além das regras postas em relação ao ingresso no serviço público.

Resgatar a concepção de que o protagonismo na luta antirracista é negro (Theodoro, 2022) também é um elemento a se analisar. Ao identificar nas ações afirmativas o potencial de aumento do número de pessoas negras dentro da burocracia pública, haveria, em tese, como, desde dentro, habilitar pessoas a atuar na produção de políticas que beneficiem seu grupo de origem. Desconsiderar essa necessidade de atuação resulta em uma política pública que não atinge seu objetivo, qual seja, combater as desigualdades raciais. Por isso a insistência de que é preciso criar condições institucionais para que ingressem pessoas entre as quais haverá quem se proponha a tanto. Para isso, as ações afirmativas não podem servir apenas como tokenismo, aumentando apenas pontualmente o número de pessoas negras.

Conforme procurou-se demonstrar, em especial em relação aos projetos protagonizados por pessoas negras, a atuação de uma burocracia representativa ativa pode propor avanços, ou ao menos, tensionar a relação dentro das instituições, de forma a tentar compensar uma visão monolítica de direitos avessos à inclusão racial, em seu sentido mais amplo.

Apenas em novos estudos, aprofundando ainda nas formas de seleção e na posterior agência antirracista nas instituições públicas, será possível aquilatar como as ações afirmativas podem ser desenhadas para favorecer uma estrutura burocrática e uma agência de atoras e atores capazes de fazer frente à desigualdade racial ainda hoje observada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. DA S. **Racismo institucional e afro-brasileiros: o caso do Instituto Rio Branco.** Seropédica-RJ: UFRRJ, 2016.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS. **Pesquisa Perfil Sociográfico e Estudo de Carreira da Diplomacia Brasileira.** Brasília: ADB, 2023. Disponível em: <https://adb.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-perfil-sociografico-e-estudo-de-carreira-da-diplomacia-brasileira>. Acesso em: 19.12.2025.

BALBINO, V. R. **Diplomata: substantivo comum de dois gêneros** - Um estudo sobre a presença das mulheres na Diplomacia Brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BENTO, C. **O pacto da branquitude.** São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BODINE, C. S. GIANNATTASIO, A. R. C. O papel da herança cultural nos processos de ingresso na carreira diplomática brasileira entre 1995-2015. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, p. 654–682, 2022.

BOMFIM, I. R. **Homo diplomaticus: vocação para a diplomacia: um estudo sobre a carreira diplomática e o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco.** 2018. 44 f. Monografia (Graduação) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2018.

- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro**. Brasília: MRE, 2023.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.
- CHEIBUB, Z. B. A carreira diplomática no Brasil: O Processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.
- COCKLES, M.; STEINER, A. Q. As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 11, p. 250–280, 2017.
- COSTA PINTO, L. DE A. **O negro no Rio de Janeiro**: relações de raças numa sociedade em mudança. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953.
- DAHLERUP, D.; MORENO, H. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. **Debate Feminista**, v. 8, n. setembro 1993, p. 165–206, 1993.
- FARIAS, R. DE S. O Retrato de um Diplomata quando Jovem: pensamento e ação de Jorge Latour, o criador do Instituto Rio Branco. **Revista do IHGB**, v. 176, n. 468, p. 133–168, 2015.
- FORMATURAS DO INSTITUTO RIO BRANCO. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.
- FONTAINE, R. W. **The foreign policy-making process in Brazil**. 1970. 387 f. *Dissertation (Doctor of Philosophy)*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1970.
- FREYRE, G. **Novo mundo nos trópicos**. São Paulo: Global Editora, 2011.
- GOBO, K. **Noblesse d'État**: do campo ao habitus da diplomacia brasileira. 2016. 272 f. Tese (doutorado em sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.
- GOBO, K. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 38, p. 440–464, 2018.
- GÓIS OLIVEIRA, F. C. DE L. E. **Programa de ação afirmativa do IRBR**: uma análise dos treze anos de implementação. Brasília - DF: Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, 2015.
- GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o Direito como instrumento de transformação social: A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GOMES, N. L. **Sem perder a raiz**: corpo e cabelo como símbolos da identidade negra. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.
- GREY, S.; TREMBLAY, M.; DAHLERUP, D.; CHILDS, S.; KROOK, M. L. Do Women Represent Women? Rethinking the “Critical Mass” Debate. **Politics and Gender**, v. 2, n. 1, p. 491–530, 2006.
- IBGE, 2022. **Censo Demográfico 2022**: identificação étnico-racial da população, por sexo e idade.
- IGREJA, R. L. **Estado, diferença cultural e políticas multiculturalistas**: uma comparação entre Brasil e México. 2005. 371 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre América Latina – CEPPAC, Universidade de Brasília, 2005.
- KINGSLEY, J. D. **Representative Bureaucracy**: an interpretation of the British civil service. Yellow Spring: Antioch Press, 1944.
- KRISLOV, S. **Representative Bureaucracy**. New Orleans: Quid Pro Books, 2012.

- LIMA OLIVEIRA, J. L. **Negros e diplomacia: presença de afrodescendentes no Ministério das Relações Exteriores. Estudo comparado Itamaraty - Departamento de Estado americano.** 2011. 108 f. Dissertação (mestrado profissionalizante em Teoria Política e Política Externa) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.
- LIMA, R. DE C.; OLIVEIRA, A. J. S. N. DE. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 797–821, 2018.
- LIMA, V. L. A. R. **A inserção do negro na carreira de diplomata: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco.** 2005. 156 f. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- LOPES BRETAS, D. **O processo seletivo dos diplomatas brasileiros (1995-2010).** 2017. 436 f. Tese (doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- LOPES DA SILVA, R. **Ação afirmativa no Instituto Rio Branco.** 2005. 100 f. Monografia (graduação em Relações Internacionais) – Centro universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2005.
- MATSUOKA, E. A. DE C.; PASSINATO E SILVA, L. As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 63–70, 2021.
- MENDONÇA, R. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- MOSHER, F. C. **Democracy and the public service.** New York: Oxford University Press, 1968.
- MOURA, C. P. DE. **O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: um estudo de carreira e socialização.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- NASCIMENTO, A. DO. **O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado.** São Paulo: Perspectivas, 2016.
- OLIVEIRA, A. P. C. **Diplomatas negros (as): ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas (ex) bolsistas.** 2011. 151 f. Dissertação (mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- PEREIRA, E. D. **Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: discursos de Diplomatas e Candidatos/as à Diplomacia.** 2014. 190 f. Tese (doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.
- PIRES, R. R. C. (ED.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- REYGADAS, L. **La apropiación: destejiendo las redes de la desigualdad.** Iztapalapa, México: Anthropos Editorial; Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- ROSENBAUM, H. J. A Critique of the Brazilian Foreign Service. **The Journal of Developing Areas**, v. 2, n. 3, p. 377–392, 1968.
- SAMPAIO, N. DE S. The foreign policy of Brazil. In: BLACK, J. E.; THOMPSON, K. W. (Eds.). **Foreign policies in a world of change.** New York: Harper & Row, p. 617–641, 1963.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests, and identities.** Los Angeles: Sage Publications, 2014.
- SOUZA, H. G. DE. O Ethos do Itamaraty: Análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas. **Espirales**, v. 2, n. 3, p. 43–70, 2018.

TELLES, J. R. DA C. O sexismo dentro do instituto Rio Branco e a estagnação profissional das mulheres diplomatas. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 3, p. 16111–16131, 2020.

THEODORO, M. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

THERBORN, G. **Los campos de exterminio de la desigualdad**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

TILLY, C. **Durable inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Gianmarco Loures Ferreira

Coleta de dados: Gianmarco Loures Ferreira

Discussão dos resultados: Gianmarco Loures Ferreira

Revisão e aprovação: Gianmarco Loures Ferreira

AUTOR CORRESPONDENTE

Gianmarco Loures Ferreira - gianloures@gmail.com

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

O autor declara não haver interesses conflitantes


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Não se aplica

PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil).

HISTÓRICO

Submetido: 21/mar/2024 | Aceito: 25/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Aos avaliadores, à equipe da RSP, à Professora Doutora Rebecca Lemos Igreja e ao Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto da Universidade de Brasília

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Gianmarco Loures Ferreira. O autor mantém os direitos autorais e concede à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS CIDADES INTELIGENTES: IDENTIFICANDO MECANISMOS NAS CIDADES BRASILEIRAS

Rosanny Rayssa Souza Clemente 

Centro Universitário Internacional (UNINTER), Maceió/AL, Brasil
rosannyclemente07@gmail.com

Júlia Emily de Souza Santos 

Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió/AL, Brasil
julia.souza@fau.ufal.br

Maria Rebeca Ferreira da Silva 

Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Maceió/AL, Brasil
mrf2@aluno.ifal.edu.br

Luiz Antonio Felix Júnior 

Instituto Federal da Paraíba (IFPB), Guarabira/PB, Brasil
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UFPB), João Pessoa - PB - Brasil
luiz.felix@ifpb.edu.br

Vera Lúcia Cruz 

Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
João Pessoa/PB - Brasil vera.cruz@ccsa.ufpb.br

Elton Oliveira de Moura 

Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), Nova Cruz/RN, Brasil
elton.moura@ifrn.edu.br

O presente estudo objetivou identificar os mecanismos de participação cidadã adotados em iniciativas de cidades inteligentes brasileiras. Para o desenvolvimento, foi realizada uma revisão sistemática da literatura (RSL), sendo utilizado a Scopus® e a Web of Science (WoS)®. Também foi realizado um estudo de caso múltiplo em uma abordagem qualitativa em um escopo descritivo, sendo utilizada a coleta e análise documental nas cidades inteligentes brasileiras que se encontram ranqueadas no CIMI 2024: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Brasília, Salvador e Belo Horizonte. Entre os principais resultados, verificou-se que as práticas brasileiras de participação cidadã identificadas versam sobre: o uso de tecnologia para monitoramento da população; criação de laboratórios que incentivam a participação do cidadão; redução de tempo de espera na prestação de serviços públicos e redução de custos, por meio de plataformas digitais; aprimoramento das ouvidorias com espaços alternativos de solicitação de serviços; mecanismos de facilitação de compreensão das informações ao cidadão. Em conclusão, a pesquisa percebeu três tipos de contribuição quanto à participação cidadã: os projetos públicos com participação cidadã; mecanismos auxiliares da participação cidadã; e mecanismos de participação cidadã. Foi observado que a maioria das práticas existentes não incluem o cidadão diretamente nas decisões.

Palavras-chave: mecanismos; participação cidadã; cidades inteligentes.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CIUDADES INTELIGENTES: MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN EN CIUDADES BRASILEÑAS

El presente estudio tuvo como objetivo identificar los mecanismos de participación ciudadana adoptados en las iniciativas de ciudades inteligentes brasileñas. Para el desarrollo se realizó una revisión sistemática de la literatura (RSL), utilizando Scopus® y Web of Science (WoS)®. También se realizó un estudio de caso múltiple con un enfoque cualitativo en un alcance descriptivo, utilizando la recopilación y análisis documental en las ciudades inteligentes brasileñas que están clasificadas en el CIMI 2024: São Paulo, Río de Janeiro, Curitiba, Brasília, Salvador y Belo Horizonte. Entre los principales resultados, se encontró que las prácticas brasileñas de participación ciudadana identificadas abordan: el uso de tecnología para monitorear a la población; creación de laboratorios que fomenten la participación ciudadana; reducción de tiempos de espera en la prestación de servicios públicos y reducción de costos, a través de plataformas digitales; mejoramiento de las oficinas del defensor del pueblo con espacios alternativos para la solicitud de servicios; mecanismos para facilitar la comprensión de la información por parte de los ciudadanos. En conclusión, la investigación identificó tres grupos de contribuciones a la participación ciudadana, a saber: proyectos públicos con participación ciudadana, mecanismos auxiliares a la participación ciudadana y mecanismos de participación ciudadana. Se observó que la mayoría de las prácticas existentes no incluyen a los ciudadanos directamente en las decisiones.

Palabras clave: mecanismos; participación ciudadana; Ciudades inteligentes.

CITIZEN PARTICIPATION IN SMART CITIES: IDENTIFYING MECHANISMS IN BRAZILIAN CITIES

This study aimed to identify the citizen participation mechanisms adopted in Brazilian smart city initiatives. For its development, a systematic literature review (SLR) was carried out, using Scopus® and Web of Science (WoS)®. A multiple case study was also carried out in a qualitative approach with a descriptive scope, using documentary collection and analysis in Brazilian smart cities that are ranked in CIMI 2024: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Brasília, Salvador and Belo Horizonte. Among the main results, it was found that the Brazilian citizen participation practices identified deal with: the use of technology to monitor the population; creation of laboratories that encourage citizen participation; reduction of waiting times in the provision of public services and cost reduction, through digital platforms; improvement of ombudsman offices with alternative spaces for requesting services; mechanisms to facilitate the understanding of information to the citizen. In conclusion, the research identified three groups of contributions to citizen participation, namely: public projects with citizen participation, auxiliary mechanisms for citizen participation and mechanisms for citizen participation. It was observed that most existing practices do not include citizens directly in decision-making.

Keywords: mechanisms; citizen participation; smart cities.

1. INTRODUÇÃO

Nas cidades são identificados diversos problemas ambientais que impactam na qualidade de vida dos habitantes, sendo necessárias soluções para melhor gerir os espaços urbanos, sendo *smart city* e a *sustainable city* alguns caminhos.

Debates sobre um novo planejamento urbano e de vida têm sido promovidos e explorados. Um novo modelo de cidade, a partir do desenvolvimento de uma cidade inteligente, é central para ressignificar e estruturar o espaço urbano com medidas sustentáveis e com ajuda de recursos tecnológicos (Neirotti *et al.*, 2014).

Para uma cidade ser denominada inteligente, o cidadão recebe um papel crucial (Nagliati, 2019). Berntzen e Johannessen (2016) afirmam que, para o processo de participação ser efetivo, o cidadão precisa ser ouvido e sua opinião ser avaliada. Tais cidades inteligentes envolvem um conceito administrativo moderno, combinando o desenvolvimento das áreas urbanas com o maior nível de participação dos cidadãos (Klimovsky; Pinteric; Saparniene, 2016), sendo a participação cidadã um critério que deve ser considerado para uma cidade ser entendida verdadeiramente como inteligente (Giffinger; Haindlmaier; Kramar, 2010).

O Brasil vem apresentando esforços para o desenvolvimento de iniciativas inteligentes nas cidades, como a construção da Carta Brasileira de Cidades Inteligentes (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2021), a Estratégia Nacional de Governo Digital (2024 a 2027) e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br (Brasil, 2024).

Destaca-se também a aparição de cidades brasileiras no Ranking IESE Cities in Motion Index (CIMI) de cidades inteligentes: São Paulo (128º), Rio de Janeiro (134º), Curitiba (148º), Brasília (156º), Salvador (164º) e Belo Horizonte (161º) (Berrone; Ricart, 2023). Sendo o Brasil o país da América Latina com maior número de cidades com aparição no CIMI 2024. Logo, o Brasil vem se destacando como um estudo de caso importante, não apenas pelo papel de liderança que desempenhou, nas últimas décadas, em políticas digitais e no movimento pelo direito à cidade, mas também pelo aprofundamento de desigualdades históricas (Reia; Cruz, 2021).

Conforme Berrone e Ricart (2022), não deve ser esquecido o papel fundamental que o fator humano desempenha no desenvolvimento das cidades, visto que, na ausência de uma sociedade participativa, qualquer estratégia estará fadada ao fracasso. Contudo, a agenda de cidades inteligentes vem se consolidando no Brasil a partir de relações de poder assimétricas entre atores estatais e não estatais, sendo atravessada por conflitos de interesses entre empresas, governos e comunidades (Reia; Cruz, 2023). E nesse contexto, poucos são os mecanismos que consideram a opinião do cidadão na tomada de decisão (Cortez; Luciano, 2022). Por esses motivos, surge o seguinte questionamento de pesquisa: quais mecanismos de participação cidadã são adotados pelas cidades inteligentes brasileiras? Em busca da resolução desse problema de pesquisa, o estudo

objetivou identificar os mecanismos de participação cidadã adotados em iniciativas de cidades inteligentes brasileiras.

Este estudo justifica-se devido aos esforços brasileiros, já relatados, em desenvolver estratégias de cidades inteligentes em seus territórios. A pesquisa também pode ser justificada pelo crescente interesse na temática das cidades inteligentes na América Latina, estando essa região atrasada no mapeamento de planos para criação de condições para o desenvolvimento de cidades inteligentes (Jurado-Zambrano; Velez-Ocampo; Lopez-Zapata, 2022; Calderón; Lopez; Marín, 2018), bem como as cidades latinas possuem problemas que são permanentes, como corrupção, polarização política, desigualdade, falta de infraestrutura e alta criminalidade (Jurado-Zambrano; Velez-Ocampo; Lopez-Zapata, 2022; Bolívar Rodríguez, 2018; Cuervo-Cazurra, 2016).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Foi realizado um levantamento teórico, apresentando características das cidades inteligentes, as estratégias de participação cidadã e da participação cidadã na perspectiva das cidades inteligentes.

2.1 2.1 Cidades inteligentes e suas características

O crescimento urbano é um ponto crucial para o desenvolvimento das cidades, tendo em vista que os centros urbanos e as cidades são os lugares escolhidos para viver, por oferecer melhor qualidade de vida. Porém, nem toda a população tem acesso a uma moradia digna, devido à forma como a cidade é alinhada. Por essa razão, é crucial uma análise em conjunto das cidades e das necessidades da população (Carli; Ribas, 2021).

Nessas condições, a idealização de cidades inteligentes (*smart city*) surge como fator mitigador de problemas encontrados nas cidades atuais, fazendo uso de novas tecnologias e comunicação, e simultaneamente trazendo ações sustentáveis ao meio ambiente (Carli; Ribas, 2021).

O modelo de cidade inteligente prevê um modo sustentável e tecnológico para a transformação da cidade, considerando o engajamento dos cidadãos na administração pública em busca do gerenciamento dos recursos naturais em benefício da população (Cury; Marques, 2017).

O termo cidades inteligentes vem sendo ampliado, sendo sua aparição datada dos anos de 1990. Porém, só nos anos 2010 se tornou mais expressivo, devido ao aumento das pesquisas a seu respeito (Silva; Sarabia; Leal, 2025). A proposta das cidades inteligentes busca entender as cidades e suas necessidades digitais, de modo que a inclusão social faria parte do desenvolvimento público, contando nesse processo com aparelhos tecnológicos para viabilizar o crescimento de informações nos espaços urbanos (Lemos, 2013).

Para Gama, Álvaro e Peixoto (2012), o termo cidades inteligentes é associado a tecnologia da informação e comunicação (TIC), por estabelecer uma melhoria na infraestrutura e, por meio do acesso a informações, trazer qualidade de vida para os cidadãos.

Contudo, Figueiredo (2018) já apontava que a ausência de consenso a nível mundial sobre o que é uma *smart city* abre margem para a apropriação do termo por uma retórica de consumo tecnológico que pode não ter compromisso algum com melhorias sociais e urbanas. Reina e Cruz (2021) acrescentam que, atualmente, cidade inteligente é um daqueles conceitos da moda que incorpora, ao mesmo tempo, múltiplos significados e gera inúmeras polêmicas.

Cardullo e Kitchin (2019) constata que para as cidades inteligentes se tornarem verdadeiramente com foco em seus cidadãos, deve haver uma verdadeira cidadania inteligente, possibilitando uma efetiva transferência de poder e esteja enraizada no direito à cidade, em garantias (de direitos), na comunidade, na participação, nos bens comuns e em ideais além do mercado. Reia e Cruz (2023) também chamam a atenção para a tendência crescente de aquisição e implementação de tecnologias que violam direitos humanos (como sistemas de reconhecimento facial), que não consideram princípios de *accountability* ou transparência, e que desconsideram possibilidades de contar com a participação da população nas decisões tomadas.

Logo, a ausência completa ou significativa de participação da população nesse processo pode levar à aquisição e implementação de soluções tecnológicas que não apenas ignoram as prioridades das comunidades locais, como também podem piorar desigualdades históricas (Reia; Cruz, 2023). No entanto, as cidades inteligentes têm um objetivo de trazer melhor funcionamento público, como, por exemplo, a implementação de um IoT (*Internet of Things*) para facilitar o acesso à comunicação dos cidadãos, favorecendo a gestão e potencialização de serviços públicos, tal como transporte, vigilância, iluminação, mobilidade e conservação de áreas públicas (Zanella *et al.*, 2014).

2.2 Estratégias de participação cidadã

As transformações, com o avanço tecnológico, possibilitaram um grande incentivo à participação cívica dos cidadãos. O uso de TICs, por exemplo, é primordial para alcançar esse objetivo. A vinculação com TICs apresenta múltiplas possibilidades, encorajando o Estado e sua política a promover novas práticas atuantes para a melhoria da sociedade (Araújo; Penteadó; Santo, 2015).

Por meio da alta capacidade das TICs, os grupos sociais ganham novas formas e perspectivas de ação, com o acesso à comunicação e informação. A internet torna-se uma ponte para criar mecanismos estratégicos, como a e-participação (Araújo; Penteadó; Santo, 2015).

O uso de tais plataformas colabora para o reconhecimento do poder do cidadão quando o próprio indivíduo mobiliza as redes sociais por meio de petições, compartilhamento de pensamento sobre ocorrência de fatos na sua cidade ou manifestações, seja no X, Instagram ou Youtube. Essa prática é bem utilizada por internautas, que passam, em média, 29 horas mensalmente conectados à internet através de computadores, sendo a maior parte do tempo destinado às redes sociais (Rossini, 2014).

No entanto, apesar do potencial de contribuição do uso de plataformas digitais (Sampaio, 2016), é importante considerar que a ferramenta, por si só, não amplia o potencial de participação (Coelho; Cunha; Pozzebon, 2022). Dessa maneira, faz-se necessário, para além dos fatores tecnológicos, o desenvolvimento de fatores informacionais, institucionais, motivacionais e culturais (Ferreira; Coelho, 2023).

É necessária também a construção de entidades comunitárias, associações e clubes para tornar o cidadão mais ativo, sendo dever do governo engajar ferramentas cruciais para fortalecer esse objetivo (Bava, 2002). Ouvidorias também são uma das estratégias de comunicação pública, pois permitem um diálogo entre governo e cidadão, sanando dúvidas, fiscalizando a qualidade dos serviços públicos, não se limitando a denúncias (Cardoso, 2010; Riffel; Bolsi; Nascimento, 2014).

No Brasil, uma ferramenta muito utilizada, para fins de consulta à sociedade, é a do orçamento participativo, em que a ideia central é tornar o cidadão capaz de tomar decisões em nível local. Nesse contexto, uma pirâmide participativa é formada em três níveis: comunidade aberta a toda população do bairro; comunidade e um conselho participativo de delegados nos distritos; e um conselho geral em nível municipal (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2012). Portanto, o orçamento participativo é uma forma de oferecer oportunidade a classes excluídas, que, por sua vez, passam a ter voz e empoderamento da comunidade civil (Baierle, 2007).

2.3 Participação cidadã na cidade inteligente

A participação cidadã na cidade inteligente pode ocorrer de diversas formas, seja por troca de experiência entre governo, representações sociais e cidadãos (Praharaj; Han; Hawken, 2018) e/ou entre diferentes jurisdições, acadêmicos, entidades sem fins lucrativos e voluntários (Praharaj; Han; Hawken, 2018).

Embora o sistema democrático seja uma via para a participação cidadã, ainda é observada, em vários âmbitos, a negligência quanto às ferramentas necessárias para o acesso a informações, como iniciativa de garantir o direito de participação em discussões cruciais para desenvolvimento dos cidadãos e a transparência entre os meios envolvidos (Cortez; Luciano, 2022).

Logo, entende-se que a participação dos cidadãos, em cidades inteligentes (CI), tem um papel fundamental para elaborar um projeto de vida melhor para a sociedade. Sendo assim, é

preciso envolvê-las para saber, de fato, o que precisa ser feito em seu meio convivencial (Cortez; Luciano, 2022).

O modelo *smart city* também conta essencialmente com a participação cidadã para gerenciar seu desenvolvimento. Isso faz com que haja um conhecimento sobre a gerência política da cidade, no qual os moradores podem contribuir com informações detalhadas e sistemáticas para resolver problemas sobre a iluminação, segurança pública de sua localidade, índices de degradação ambiental, enchentes, trânsito excessivo, poluição atmosférica e sonora, por exemplo (Lemos, 2013).

O acesso ao mundo digital é um dos meios de comunicação para o cidadão. Por essa razão, a criação de instrumentos necessários para tal desenvolvimento é indispensável; a cidade inteligente cria uma reciprocidade entre o poder público e os cidadãos, conhecendo o problema e criando meios necessários para extingui-lo (Lemos, 2013). Conduzindo, assim, os cidadãos a participarem cada vez mais em um processo de cocriação entre empresas e o poder público, esse modelo não é, contudo, somente para a amplificação de infraestruturas tecnológicas, ele deve oferecer oportunidades para a população (Gomyde, 2017).

Em um experimento com redes sociais, Berntzen e Johannessen (2016) observaram alguns pontos fortes e fracos, sendo o ponto forte das mídias o alcance maior e números vantajosos de usuários. Concluíram, assim, que as mídias sociais trazem um impacto positivo, pois proporcionam ao governo um meio de obter informações, como, por exemplo, em uma iniciativa norueguesa de cidades inteligentes. Entretanto o ponto fraco é a falta de controle nas plataformas.

Portanto, de acordo com Nakazato, Silva e Vicentin (2022), as TICs são capazes de viabilizar um meio de transparência das informações que potencializa um melhor nível de governança por meio da comunicação entre os cidadãos.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS

O estudo foi dividido em duas etapas: levantamento teórico para verificação em periódicos e o levantamento documental nas cidades selecionadas.

3.1 Levantamento teórico

Para o desenvolvimento da revisão sistemática da literatura, foram utilizados critérios metodológicos adotados no estudo de Ruhlandt (2018), conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas da seleção da literatura

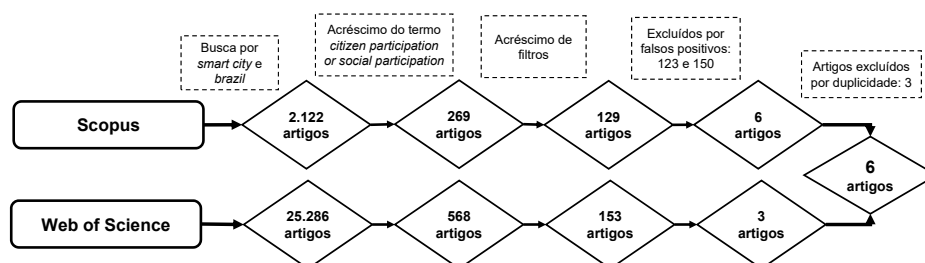
Etapas	Seleção da base 1	Seleção da base 2
Selecionar banco de dados	Scopus® database (Elsevier)	ISI Web of Science (WoS)®
Escolher palavras que estejam incluídas nos títulos, palavras-chave ou resumos dos artigos	Busca inicial: <i>smart city; Brazil</i> Refinamento: <i>citizen participation or social participation</i>	
Solicitar os filtros que serão utilizados (ex.: período de busca, tipo de trabalho etc.)	Artigos e documentos de conferência; Período: 2013 a 2023; Áreas de conhecimento: ciências sociais; negócios, gestão e contabilidade	Artigos e documentos de conferência; Período: 2013 a 2023; Áreas de conhecimento: estudos urbanos, administração pública, negócios e gerenciamento

Fonte: adaptado de Ruhlandt (2018).

O banco de publicações da Scopus® foi selecionado por retratar o maior banco de dados de artigos e resumos proposto em plataforma digital científica (Mongeon; Paul-Hus, 2016, De Guimarães; Dorion; Severo, 2019); e a Web of Science (WoS)®, por ser uma base multidisciplinar e reunir uma grande quantidade de periódicos renomados (Ceretta; Reis; Rocha, 2016). No banco de publicações da SPELL®, não foram encontrados resultados.

Na Figura 1, é apresentada uma síntese da seleção de artigos com base nos quantitativos e critérios utilizados para o desenvolvimento do levantamento nas bases de pesquisa.

Figura 1 – Síntese da seleção de artigos



Fonte: elaboração própria, 2024.

Logo, unindo as produções das duas bases investigadas, a quantidade total encontrada foi de 282 artigos. Foi feita, ainda, uma análise para o levantamento de falsos positivos, que são trabalhos que possuem os termos *smart city*, *brazil*, *citizen participation* ou *social participation* em alguma parte do artigo, contudo seu contexto não está associado à participação cidadã em cidades brasileiras. Após essa análise, o número de artigos reduziu-se a 6 e 3, respectivamente na base Scopus® e Web of Science (WoS)®. Entretanto havia duplicidade de 3 artigos, chegando-se à conclusão de 6 trabalhos encontrados que condizem com todos os filtros pré-estabelecidos.

O estudo desenvolveu a análise dos artigos em dois momentos, sendo eles: análise bibliométrica e a análise descritiva de casos brasileiros.

3.2 Levantamento documental

Para a segunda etapa, foi utilizada a metodologia de estudo de caso múltiplo (Yin, 2018) em uma abordagem qualitativa em um escopo descritivo, como desenvolvido no estudo de Jurado-Zambrano, Velez-Ocampo e Lopez-Zapata (2022) e Przeybilovicz *et al.* (2022).

Para seleção das cidades brasileiras analisadas, quanto às práticas de participação cidadã, foi utilizado o ranking internacional das cidades inteligentes, o IESE Cities in Motion Index (CIMI), versão 2024, desenvolvido e publicado pela University of Navarra, sendo elas: São Paulo (128º), Rio de Janeiro (134º), Curitiba (148º), Brasília (156º), Salvador (164º) e Belo Horizonte (161º) (Berrone; Ricart, 2023).

O CIMI é publicado desde 2014 e é uma plataforma lançada em conjunto com o Centro de Globalização e Estratégia e o Departamento de Estratégia da IESE Business School. Por meio de seu estudo, avalia 183, sendo 85 capitais (Berrone; Ricart, 2023).

Para a identificação dos projetos/iniciativas existentes no tocante a práticas de participação cidadã nas cidades selecionadas, foi realizada uma coleta por meio de um levantamento documental (Jurado-Zambrano; Velez-Ocampo; Lopez-Zapata, 2022), observando os sítios institucionais das cidades selecionadas, assim como seus planos de governos e planos estratégicos de cidades inteligentes, conforme exposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação de documentos identificados e analisados

Cidades	Instrumento para análise	Fonte
Belo Horizonte	Site da Prefeitura e Google Play	Prefeitura de Belo Horizonte (2024) e Google Play (2024)
Brasília	Site da Ouvidoria e Site da Prefeitura	Governo do Distrito Federal (2024)
Curitiba	Site da Prefeitura e Plataforma Fala Curitiba	Prefeitura Municipal de Curitiba (2024)
Rio de Janeiro	Plataforma Participa.rio; Portal Rio 1746; Plano Estratégico e Cartilha ao Cidadão	Participa.rio (2024); Prefeitura do Rio de Janeiro (2024) e Participa.rio Devolutivas (2024)
São Paulo	Site da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da Prefeitura de São Paulo; Laboratório Lab11; Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e Portal SP156	SMIT (2024); Lab-11 (2024); Prefeitura de São Paulo (2014) e SP156 (2024)
Salvador	Site da Ouvidoria-geral do município; Plano de Ação Climática de Salvador; Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI); Companhia de Governança Eletrônica de Salvador (COGEL) e Site Novos Paradigmas	Ouvidoria-geral do município de Salvador (2024); SECIS (2024); Prefeitura Municipal de Salvador (2022); COGEL (2024) e Novos Paradigmas (2020)

Fonte: elaboração própria, 2024.

Portanto, foi realizada uma análise documental, com o objetivo de extrair a análise, ordenar e clarear os objetivos da proposta (Pimentel, 2001), como uma técnica para a compreensão e análise dos documentos identificados (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, foram analisadas e discutidas as práticas de participação cidadã identificadas, tanto nas pesquisas selecionadas, como no levantamento documental.

4.1 Análise descritiva a partir da literatura

Com base nas buscas realizadas, com o objetivo de verificar práticas nacionais de participação cidadã em cidades brasileiras evidenciadas na literatura, foram localizadas 6 produções científicas, entre os bancos de publicações da Scopus e Web of Science. Esses estudos investigaram casos localizados geograficamente em: Rio de Janeiro (Lawrence *et al.* 2017); Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte (Pereira *et al.*, 2017); Curitiba (Hojda, Fariniuk; Simão, 2019); Pará (Coutinho *et al.*, 2019); Curitiba (Tomor; Przebylovicz; Leleux, 2021); e Curitiba (Przebylovicz *et al.*, 2022).

4.1.1 Análise bibliométrica

Nos artigos analisados, a maioria dos autores são brasileiros, mas também são identificados autores internacionais de diferentes países, evidenciando o interesse internacional pelas iniciativas brasileiras, de países desenvolvidos e com cidades em destaques de rankings internacionais, como o IESE Cities in Motion Index 2022 da Universidade de Navarra da Espanha.

Com relação às instituições, foram identificadas no Brasil: Fundação Getulio Vargas (FGV), Universidade da Amazônia (Unama), Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa), Universidade Federal do Pará (UFPA), e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). As demais instituições identificadas em seus respectivos países são: Universidade de Stirling (Reino Unido); Universidade de Utrecht (Holanda); e Danube University Krems (Áustria). Percebe-se que 22,2% dos autores estão vinculados a Centros que fazem parte da FGV, seguida pela Unama, que vincula 16,7%. A Universidade de Utrecht apresenta 16,7%, assim como a Danube University Krems. A Universidade de Stirling segue com 11,1% dos autores, enquanto a PUCRS, a UFPA e o Cesupa apresentam 5,6% cada.

Além de instituições de ensino, são notáveis empresas como a C40 Cities Climate Leadership Group (C40), rede com 80 das maiores cidades do mundo, com o intuito de combater as alterações climáticas. E também a Arup, empresa de consultoria especializada em projetos sustentáveis, que colabora com a C40.

4.1.2 Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte

Lawrence *et al.* (2017), em seu trabalho *Polisdigitocracy: citizen engagement for climate action through digital technologies*, apresenta um modelo de administração proposto no Rio de Janeiro, após chuvas e inundações em 2010. O modelo proporciona aos moradores do Rio de Janeiro comunicação entre quase 30 organizações públicas, empresas de serviços e representantes, facilitando o compartilhamento de informações e processos de tomada de decisão. A partir da parceria entre a Prefeitura do Rio de Janeiro, Oracle e a IBM, surgiu o Centro de Operações do Rio (COR), que foi criado para a gestão e prevenção de riscos ambientais, mas se tornou uma ferramenta tática para coordenar a mobilidade urbana e administrar eventos de grande porte.

Lawrence *et al.* (2017) descrevem também o LabRio, laboratório que incentiva os cidadãos na tomada de decisão na Prefeitura do Rio, gerenciando programas que permitem aos cidadãos sugerirem mudanças físicas, como novas ciclovias.

Já o autor Pereira *et al.* (2017), *Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives*, expõe práticas nas cidades que gerenciam centro de operações municipais como um esforço para se tornarem inteligentes: Centro de Operações Rio (COR), no Rio de Janeiro; o Centro Integrado de Comando (CEIC), em Porto Alegre; e o Centro de Operações, em Belo Horizonte (COP-BH). Nesse trabalho, foram realizadas entrevistas e analisado como as TICs desenvolvem uma importante função no compartilhamento de informações com a interação do cidadão.

4.1.3 Curitiba

Na pesquisa intitulada de *Building a smart city with trust: the case of “156 central” of Curitiba-Brazil*, de autoria de Hojda, Fariniuk e Simão (2019), é apresentada a Central 156, um *call center* criado em 1984 com objetivo de estabelecer uma comunicação direta entre cidadãos e a prefeitura. A Central dispõe de um site que apresenta secretarias municipais fornecendo informações sobre os serviços, além de um aplicativo *mobile* onde as solicitações podem ser feitas via *chat*. Através da plataforma, o cidadão consegue acompanhar a demanda da sua solicitação e receber uma solução indicando os setores incluídos em cada caso (Hojda; Fariniuk; Simão, 2019). A Central 156 de Curitiba serviu de exemplo para muitas cidades do Brasil, como Itabuna - BA; Araucária - PR; e Teresina - PI.

Przebylłowicz *et al.* (2022) expõem, em seu artigo *Citizen participation in the smart city: findings from an international comparative study*, um estudo comparativo entre as cidades de Curitiba (Brasil), Glasgow (Reino Unido) e Utrecht (Holanda). Em Curitiba, é apresentada a iniciativa do novo plano diretor com foco na política de mobilidade, sendo o Instituto de

Pesquisa e Urbanismo de Curitiba (IPPUC) o responsável pela elaboração, utilizando workshops e audiências públicas.

No estudo, Przeybilovicz *et al.* (2022) observaram que os cidadãos tinham a participação limitada e, quando compartilhavam suas ideias, recebiam respostas genéricas. A Associação Iguaçu de Ciclismo, por exemplo, não estava conformada com respostas repetidas e genéricas. Diante disso, organizações não governamentais e civis buscaram ter espaços colaborativos para poderem compartilhar opiniões sobre o Plano Diretor.

Em resposta, a administração pública, por meio da gestão da IPPUC, convidou um representante do movimento ciclista para atuar na secretaria de transportes, facilitando a criação de um portal de informações para os ciclistas, o Maisbici. E o Plano Diretor final de Curitiba previu a implantação de ciclovias.

O estudo intitulado *Smart governance in institutional context: an in-depth analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba*, produzido por Tomor, Przeybilovicz e Leleux (2021), analisou três dimensões da governação inteligente, que são: objetivos sociais, colaboração e a forma como a tecnologia é utilizada. Sendo selecionadas para o estudo as iniciativas das cidades: Curitiba (Brasil), Glasgow (Reino Unido) e Utrecht (Holanda).

As iniciativas selecionadas em Curitiba são: Curitiba Colabora (CC) e o Projeto Vale do Pinhão (VP). O Curitiba Colabora foi criado pelo prefeito da época com o objetivo de incentivar encontros colaborativos. A partir de tais incentivos, também houve o surgimento do Code for Curitiba, inspirado na iniciativa norte americana, com o modelo de baixo para cima, pois as propostas são elaboradas pelos próprios cidadãos com o objetivo de solucionar os problemas urbanos cívicos, tendo como base a tecnologia. O Curitiba Colabora passou a ser liderado pelo Code for Curitiba.

Já o projeto Vale do Pinhão tem o objetivo de transformar uma área industrial degradada em um espaço inovador, com o papel de criar infraestrutura que forme um *cluster* econômico unindo empresas, especialmente de base tecnológica e startups, para que sejam alojadas na área regenerada e impulsionem o desenvolvimento de um novo centro metropolitano. Os cidadãos não foram inseridos nesse projeto; teriam sua participação em uma fase mais avançada.

4.1.4 Municípios do estado do Pará

Coutinho *et al.* (2019), em seu estudo *Coproduction between government and civil society to establish smart cities in the State of Pará*, apresentam iniciativas de coprodução, como uma estratégia de cidade inteligente em municípios do Pará.

A primeira aborda o suporte especializado por meio da telemedicina no atendimento de pessoas que têm doenças específicas e que vivem em zonas afastadas sem acesso a serviços

médicos. O Conselho de Secretários de Saúde dos Municípios do Pará (COSEMS) percebeu que o dinheiro que era gasto com o deslocamento de pacientes poderia ser poupado se houvesse centros de atendimento à distância disponíveis.

A iniciativa contava com atendimentos em 7 municípios do Estado do Pará e cidades vizinhas, sendo a maior dificuldade a disponibilidade de *internet* para uso do *stream* de vídeo para consultas. Portanto, foi feita uma parceria com a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará (Prodepa), por meio do programa Navega Pará e, em 2018, foram realizados 2.343 atendimentos, quadruplicando o atendimento.

Também no Pará, o estudo de Coutinho *et al.* (2019) descreve outra iniciativa de participação cidadã cooperando com serviços públicos, onde os indivíduos fornecem parte da sua *internet* ao governo local, dessa forma tornando a rede *wi-fi* das famílias e indivíduos em um canal de transmissão de interesse público, para transmitir dados de sensores de monitoramento situados próximo à sua residência com destino a um Centro de Operações Integradas (COI), auxiliando na prestação de serviços de alerta de desastres ambientais aos cidadãos.

4.2 Análise descritiva a partir do levantamento documental

As cidades brasileiras analisadas nesta etapa foram selecionadas a partir do ranking internacional das cidades inteligentes, o IESE Cities in Motion Index (CIMI), em que aparecem ranqueadas as cidades de: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Brasília, Salvador e Belo Horizonte (Berrone; Ricart, 2023), sendo analisados, de cada cidade, seus sítios institucionais, assim como seus planos de governos e planos estratégicos de cidades inteligentes.

4.2.1 São Paulo

As práticas de participação cidadã identificadas nessa cidade são dispostas no site da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), responsável por criar os suportes digitais para atendimento à população. Dentre os serviços, destacam-se o SP156 e espaços existentes para encorajar o diálogo entre a população e a prefeitura, como a disponibilidade de órgãos colegiados, conferências, audiências públicas, consultas públicas e diálogos sociais entre a Prefeitura e a sociedade civil (SMIT, 2024).

O SP156 (SP156, 2024) é um canal entre os cidadãos e a Prefeitura de São Paulo. Por meio do *website* ou aplicativo, é possível fazer solicitações, reclamações, e colaborações para resolver os problemas da cidade. O canal ainda apresenta serviços rápidos em seu portal, possuindo *chatbot* e informações de como utilizá-lo. Além disso, oferece acesso a dados abertos sobre as solicitações dos anos anteriores registradas por todos os canais de atendimento do SP 156 por meio do SMIT e dados de todas as secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais.

O serviço SP156 ainda possui um programa nomeado Descomplica SP, que consiste de uma praça com 24 unidades espalhadas pelo município, onde se encontram diversas secretarias municipais que disponibilizam serviços presenciais.

A Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (Emasp) criou o Lab11 – Laboratório de Inovação Pública, que é um espaço para pensar, criar e experimentar a inovação no setor público (Lab-11, 2024). Por meio dele, são desenvolvidos diversos programas que promovem benefícios à sociedade, como o Programa Municipal de Linguagem Simples, que tem como objetivo facilitar a comunicação entre governo e cidadão por meio da simplificação da linguagem utilizada pela administração pública, promovendo a inclusão dos cidadãos com diferentes níveis de instrução e maior participação cidadã na cidade (Linguagem Simples, 2024). Apesar de esse programa não ser um mecanismo direto de participação cidadã, ele é capaz de auxiliar o cidadão na compreensão dos dados.

4.2.2 Rio de Janeiro

Na cidade do Rio de Janeiro, sob orientação da Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017), conta-se com uma ouvidoria pública como um dos instrumentos de participação cidadã. Como destaca a Cartilha ao Cidadão, a Ouvidoria Pública é um instrumento de participação e controle social (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2024). A cidade do Rio de Janeiro possui um espaço nomeado de Central 1746 de Atendimento ao Cidadão, canal que pode ser acessado pelo cidadão através do telefone, aplicativo, portal ou presencialmente. Além de acompanhar as solicitações, o canal também recebe denúncias de corrupção e/ou improbidade administrativa.

O Participa.rio é uma plataforma onde são apresentados todos os eventos e projetos que estão abertos para as considerações da população (Participa.rio, 2024). O Plano Estratégico 2021/2024 do Rio de Janeiro envolveu a participação dos cidadãos, por meio de enquetes para identificar as prioridades da cidade. Além da participação de adultos, a construção do Plano Estratégico contou com a participação do público infantil através das escolas, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro (Participa.rio Devolutivas, 2024).

A participação cidadã para a formação do Plano Estratégico contou com a criação de um Conselho para atuar como órgão consultivo em seu acompanhamento (Participa.rio Devolutivas, 2024) e um Conselhinho da Cidade, formado por representantes integrantes do Grêmio Estudantil e do Conselho Escola Comunidade (CEC) (Participa.rio Devolutivas, 2024).

Por fim, o município do Rio de Janeiro possui uma plataforma chamada Carioca Digital (Plataforma Carioca Digital, 2024), que, embora não seja uma prática de participação cidadã, disponibiliza acesso a diversos serviços na cidade como o Participa.rio e a Ouvidoria.

4.2.3 Curitiba

Conforme a Lei nº13.460/2017 (Brasil, 2017), Curitiba disponibiliza uma ouvidoria intitulada de Curitiba-Ouve – esta é a Central 156, já identificada no levantamento teórico.

Fala Curitiba, programa que inclui o cidadão nas decisões orçamentárias, permite sugestões sobre o uso do orçamento. As reuniões acontecem duas vezes ao ano, sendo a participação acessível em forma eletrônica ou presencial (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2024). A cidade de Curitiba vem investindo em tecnologias, sendo importante a criação de plataformas digitais, pois elas são responsáveis por aumentar e facilitar a comunicação entre o governo e o cidadão (Mengü *et al.*, 2015). Apesar do potencial desenvolvido em Curitiba como cidade inteligente, a análise documental revelou poucas estratégias, para além da Ouvidoria e o Fala Curitiba.

4.2.4 Brasília

As iniciativas inteligentes identificadas na cidade de Brasília focam mais na infraestrutura tecnológica do que na participação cidadã, conforme observações feitas a partir do site institucional do Governo do Distrito Federal e do plano diretor, contrariando a concepção de Gomyde (2017). Para o autor, não é somente a amplificação de infraestruturas tecnológicas que deve ser realizada, mas que esse modelo ofereça oportunidade para a população de participar.

No âmbito da participação cidadã, Brasília dispõe da Ouvidoria 162 (Governo do Distrito Federal, 2024a), que possibilita ao cidadão fazer reclamações, sugestões e denúncias. Esse é um mecanismo de existência regida em lei, portanto, todo órgão ou entidade pública deve possuir uma ouvidoria ou, na sua ausência, entidade que seja responsável pelo recebimento das manifestações dos próprios cidadãos (Brasil, 2017).

O Portal Brasília Cidadã também é uma iniciativa mapeada. Trata-se de um incentivo à integração de políticas públicas, ações voluntárias, mecanismos de participação e controle social, sendo o cidadão o protagonista dessas ações para promover uma melhor qualidade de vida sustentável e a redução de desigualdades (Governo do Distrito Federal, 2024b).

Uma outra informação sobre o Brasília Cidadã, como uma das etapas do projeto, é o Portal do Voluntariado. Tal plataforma busca a união de voluntários, organizações da sociedade civil para trocar experiências e divulgar ações, funcionando como uma rede social. Contudo, o caminho disponibilizado para acesso à plataforma não funciona corretamente, apresentando erros que impedem que o cidadão tenha tal acesso (Governo do Distrito Federal, 2024b).

4.2.5 Salvador

Na capital baiana foi identificada a construção do Plano de Ação Climática de Salvador, que contou com o engajamento da sociedade civil. As participações se deram por meio de reuniões, webinários, entrevistas telefônicas com líderes comunitários, membros da Prefeitura Municipal, do Painel Salvador da Mudança do Clima, de organizações não governamentais, do setor privado, resultando em 150 iniciativas (SECIS, 2024).

Salvador conta com o Participa Salvador, projeto promovido pelo Ministério Público do Estado da Bahia, em parceria com a Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania (Novos Paradigmas, 2024). O projeto Participa Salvador tem por objetivo o acompanhamento das audiências e ações políticas do Executivo municipal de Salvador, especificamente junto ao Plano Salvador 500 e revisão do PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) e da LOUOS (Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo) (Novos Paradigmas, 2024).

A ouvidoria de Salvador é intitulada de Fala Salvador e se caracteriza como uma plataforma de relacionamento com o cidadão (Prefeitura Municipal de Salvador, 2024). Canais de atendimento vêm apresentando evoluções por meio da parceria entre a Ouvidoria, a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SEMIT) e a Secretaria de Comunicação (SECOM), que resultou no Salvador Digital, que não é uma ferramenta direta de participação cidadã, mas auxilia essa atuação do cidadão centralizando todos os serviços da Prefeitura em um formato digital (Ouvidoria-geral do Município de Salvador, 2024).

A Prefeitura Municipal de Salvador possui o Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI), que conta com diversas ações para o desenvolvimento de Salvador como cidade inteligente, mas não são observadas ações direcionadas à participação cidadã (Prefeitura Municipal de Salvador, 2022).

4.2.6 Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte apresenta um projeto de cidade inteligente (BHCI) (Prefeitura de Belo Horizonte, 2024a), consonante com o que pressupõem Cortez e Luciano (2022), que afirmam que é fulcral trazer a transparência e não negligenciar ferramentas que sejam capazes de incluir o cidadão aos serviços públicos.

Em Belo Horizonte, foi identificado o aplicativo PBHAPP, serviço viabilizado em formato *on-line*, onde o cidadão pode registrar as demandas que posteriormente irão ser encaminhadas para unidade responsável por tal serviço (Google Play, 2024).

A ouvidoria é um dos meios para dialogar, fiscalizar, manifestar alguma ocorrência e sanar as dúvidas (Riffel; Bolsi; Nascimento, 2014). Esse é um dos meios utilizados por Belo Horizonte, no canal 156 ou pelo site oficial da ouvidoria. É um sistema tradicional com finalidade de atender

o cidadão. No site da ouvidoria, o cidadão pode enviar sugestões ou reclamações e fazer o seu acompanhamento (Prefeitura de Belo Horizonte, 2024b).

É possível mencionar o Programa Inclusão Digital (PID) da prefeitura de Belo Horizonte, que trouxe conectividade aos cidadãos. Entre algumas ações estão: mais de 4.300 pontos de *wi-fi* e 130 telecentros com cursos gratuitos em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (Prefeitura de Belo Horizonte, 2024a). Apesar de não ser um mecanismo de participação cidadã, é uma estratégia que capacita e potencializa a participação.

4.3 Síntese dos mecanismos de participação cidadã em cidades inteligentes no Brasil

Ao longo do levantamento teórico e documental, foi percebido que a participação cidadã ocorreu de formas diferentes, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Formas de participação cidadã

Item	Descrição
Projetos públicos com participação cidadã	Trata sobre os momentos em que a participação cidadã estava inserida como uma etapa em um projeto público/ação realizada pela cidade
Mecanismos auxiliares da participação cidadã	Mecanismos que não são diretamente participação cidadã, mas têm o papel de auxiliar o processo de participação do cidadão
Mecanismos de participação cidadã	Trata sobre os mecanismos construídos para a execução da participação do cidadão

Fonte: elaboração própria (2024).

No Quadro 4, são apresentados os projetos, em suas respectivas cidades, que utilizaram a participação cidadã no seu desenvolvimento ou na sua concepção.

Quadro 4 - Síntese dos projetos públicos com participação cidadã identificados

Cidade	Mecanismo	Breve descrição
Curitiba	Maisbici*	Plataforma para fornecer informações aos ciclistas
	Vale do Pinhão*	Desenvolvimento de cluster econômico
Porto Alegre	CEIC*	Centros de Operações que têm como objetivo incluir os cidadãos e fornecer informações à população.
Rio de Janeiro	COR - Centro de Operações Rio*	
Belo Horizonte	COH-BH*	
Municípios do Pará	Projeto de Telemedicina*	Coprodução entre governo e cidadão para o fornecimento de atendimento a distância
	Compartilhamento da rede wi-fi*	Compartilhamento de rede wi-fi pelo cidadão com o Centro de Operações que monitora a região
Salvador	Plano de Ação Climática de Salvador**	Plano para promoção do desenvolvimento sustentável de Salvador

*Levantamento teórico **Levantamento documental

Fonte: elaboração própria (2024).

As ações de projetos públicos passam por centros de operações, ações de empreendedorismo, saúde, meio ambiente e tecnologia. Essas iniciativas evidenciam a contribuição da participação cidadã na construção de ações públicas. Ferreira e Coelho (2023), por exemplo, destacam o potencial dessas iniciativas para o desenvolvimento de inteligência de governo, a partir da coleta de informações, e destacam que podem culminar para melhoria na prestação de serviços públicos, melhoria da governança das ações públicas e aumento da transparência.

No Quadro 5, são destacadas as ações que auxiliam a participação cidadã, considerando ainda o aspecto tecnológico da cidade inteligente.

Quadro 5 – Síntese dos mecanismos auxiliares da participação cidadã identificados

Cidade	Mecanismo	Breve descrição
São Paulo	Programa Municipal de Linguagem Simples**	Simplificação da comunicação entre a prefeitura e os cidadãos
Rio de Janeiro	LabRio*	Laboratório que administra diversos programas e incentiva os cidadãos nos processos de tomada de decisão
	Carioca Digital**	Plataforma que permite ao cidadão acesso a diversos serviços do município
Belo Horizonte	Programa Inclusão Digital (PID)**	Programa de conectividade, fornecendo aparelhos eletrônicos, wi-fi e cursos de informática gratuitos
Salvador	Salvador Digital**	Plataforma de transformação digital de serviços públicos

*Levantamento teórico **Levantamento documental

Fonte: elaboração própria (2024).

Os mecanismos auxiliares identificados atuam no suporte do acesso à informação pelo cidadão, seja por meio do aprimoramento do acesso digital a serviços e informações públicas, como o Carioca Digital e o Salvador Digital, seja como o Linguagem Simples, LabRio e o PID de Belo Horizonte, que buscam facilitar o acesso ao serviço digital.

Por fim, o Quadro 6 destaca os mecanismos de participação cidadã identificados tanto no levantamento teórico, quanto no levantamento documental.

Quadro 6 - Síntese dos mecanismos de participação cidadã identificados

Cidade	Mecanismo	Breve descrição
Curitiba	Curitiba-Ouve**	Canal para cidadãos fazerem reclamações, sugestões ou elogios
	Central 156*	Call center para solicitação de serviços e buscar informações
	E-cidadão**	Canal da prefeitura para acesso a diversos serviços da prefeitura
	Fala Curitiba**	Programa que inclui o cidadão nas decisões orçamentárias
	Curitiba Colabora*	Projeto que incentiva a participação cidadã com espaços colaborativos
	Code For Curitiba*	Iniciativa de baixo para cima formada por cidadãos
Brasília	Ouvidoria 162**	Canal para cidadãos fazerem reclamações, sugestões e denúncias
	Brasília Cidadã**	Ação de incentivo à participação cidadã
São Paulo	SP156**	Canal da prefeitura de São Paulo, que possibilita fazer solicitações, reclamações, e colaborações para resolver os problemas da cidade
Rio de Janeiro	1746 Rio**	Central de Atendimento ao Cidadão que dispõe de serviços, e ações participativas como a denúncia de corrupção
	Participa.rio**	Plataforma <i>online</i> que dispõe de projetos abertos para as considerações da população
Belo Horizonte	PBH APP**	Aplicativo para atendimento de demandas do cidadão junto a prefeitura
	Ouvidoria 156**	Órgão responsável pelo tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços públicos prestados
Salvador	Participa Salvador**	Programa criado para fiscalizar e assegurar a distribuição dos recursos aos cidadãos, por meio da participação coletiva
	Fala Salvador**	Plataforma de relacionamento com o cidadão

*Levantamento teórico **Levantamento documental

Fonte: elaboração própria (2024).

Os mecanismos de participação ainda se concentram nas plataformas de ouvidoria, como evidenciado em todas as cidades e instituído por meio de lei. Contudo, são observadas evoluções dessas plataformas, seja pelo desenvolvimento de aplicativos ou na criação de *sites* mais abrangentes, que conseguem oferecer, além do espaço de participação do cidadão, a oportunidade de realizar serviços que antes eram oferecidos apenas presencialmente.

O uso de plataformas digitais pode ser associado ao termo “e-participação”, que também pode ser conhecido como participação eletrônica (Ferreira; Coelho, 2023). Todavia, Coelho, Cunha e Pozzebon (2022) destacam que as iniciativas de e-participação por vezes falham e não conseguem sustentar um número significativo de participantes ativos. Sampaio (2016), por exemplo, ao analisar a participação cidadã em orçamentos participativos eletrônicos, identificou que a adoção de ferramentas de TICs digitais não levou necessariamente a uma melhoria dos processos participativos.

Ainda são observados alguns mecanismos que possuem espaços permanentes para a participação do cidadão, tanto digitalmente, como presencialmente, como o Fala Curitiba, Participa.Rio e Participa Salvador. Também foi identificado espaço de cocriação por parte do cidadão, como é o caso do Code for Curitiba, que inclui o cidadão no desenvolvimento de soluções para a cidade.

Essas iniciativas combinadas (presencial e on-line) tendem a trazer resultados relevantes (Sampaio, 2016). No entanto, para além dos canais e ferramentas estabelecidas, é necessário que o processo de promover a participação cidadã busque enfatizar outros aspectos. Ferreira e Coelho (2023), por exemplo, ao estudarem a participação a partir da plataforma Fala Curitiba, identificaram que a maior incidência de elementos que remetem ao engajamento do cidadão concentra-se nos fatores motivacionais. Esses fatores podem ser definidos a partir de três dimensões: feedback ao cidadão, compreensão clara do processo por parte do cidadão, além do desenvolvimento de pertencimento, compromisso, etc.

A partir das sínteses das práticas de participação cidadã identificadas nesta seção, são observados uma diversidade de mecanismos de participação, mas, quando analisados para além das ouvidorias, poucas são as práticas permanentes de participação cidadã, fato que retira o poder do cidadão e a essência da cidade inteligente. Ocorre como colocado por Cardullo e Kitchin (2019), quando relatam que, apesar de as tentativas da cidade inteligente estar focadas no cidadão, há uma permanência de discursos e aplicações pragmáticas, instrumentais e paternalistas, em vez daqueles que se baseiam nos direitos sociais, cidadania política e bem comum. Um exemplo desse fato são as práticas de parcerias público-privadas (PPPs), que são uma troca entre os setores privado e público, mas que ocorrem com frequência sem engajamento cívico na tomada de decisões, o que ocasiona políticas *top-down* (Reia; Cruz, 2023).

5. CONCLUSÃO

A pesquisa percebeu três grupos de contribuição junto à participação cidadã, sendo elas: os projetos públicos com participação cidadã, mecanismos auxiliares da participação cidadã e mecanismos de participação cidadã. Foi possível compreender que os estudos analisados também versam sobre processos de comunicação e coprodução da população e que a participação cidadã, em alguns casos, possuiu um papel de coadjuvante.

Foi observado que a maioria das práticas existentes nas cidades brasileiras investigadas não incluem o cidadão diretamente nas decisões. O Fala Curitiba, Participa.rio e Participa Salvador são exemplos dos poucos casos onde há espaços para uma participação permanente e efetiva do cidadão. Em geral, a maioria das práticas de participação são para ouvir o cidadão via *call centers* e sites. Além disso, foi possível detectar que algumas cidades apresentaram dificuldades na exposição da informação, não sendo possível esclarecer quais iniciativas de práticas de participação cidadã efetivamente existiam (ex.: o caso do Brasília Cidadã).

Fica evidente que as práticas brasileiras de participação cidadã identificadas versam sobre: o uso de tecnologia para monitoramento da população; criação de laboratórios que incentivam a participação do cidadão na construção e resolução de problemas da cidade; redução de tempo

de espera na prestação de serviços públicos e redução de custos para o setor público, por meio de plataformas digitais; aprimoramento das ouvidorias com espaços alternativos de solicitação de serviços; mecanismos de facilitação de compreensão das informações ao cidadão; também foi observada participação na saúde pública, tendo como elo a tecnologia e o terceiro setor auxiliando na construção dos elos do processo.

Também há desafios na execução da participação por parte do cidadão, mostrando o papel da entidade do terceiro setor, como associações, com o papel de representante da sociedade. Isso demonstra a necessidade da força política que a população precisa ter, em alguns momentos, para ser verdadeiramente ouvida.

O presente estudo utilizou bases relevantes para o conhecimento científico, mas que podem não contemplar alguns estudos em revistas brasileiras não indexadas a essas bases. Contudo, buscando evitar esse fato limitante, o estudo também observou a SPELL[®], base de publicações brasileira, não identificando estudos, conforme o critério da pesquisa. Portanto, as pesquisas selecionadas para a identificação de práticas de participação cidadã brasileiras se deu exclusivamente no banco de publicações científicas da Scopus[®] e Web of Science (WoS)[®]. Outro limitante se refere à escolha das cidades analisadas, não sendo a pretensão deste estudo esgotar todas as práticas de participação cidadã das cidades selecionadas, se atendo apenas às identificadas pelo método empregado.

Por fim, destacamos que a discussão sobre cidades inteligentes é crescente, tanto no meio acadêmico quanto fora dele. Contudo, com base no levantamento realizado neste estudo, esse número cai quando se une cidade inteligente e participação cidadã, e fica ainda mais escasso quando se volta para o Brasil. É possível refletir que há uma necessidade de continuidade de esforços de pesquisas nesta área, para que as cidades aumentem a participação cidadã, já que o cidadão está no centro da construção da cidade inteligente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1597-1619, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004>

BAIERLE, S. **Urban struggles in Porto Alegre: between political revolution and transformism**. Porto Alegre: ONG Cidade. 2007.

BAVA, S. C. **A participação cidadã como estratégia de governo**. 2002. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/806.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BERNTZEN, L.; JOHANNESSEN, M. R. **The role of citizen participation in municipal Smart City projects: lessons learned from Norway**. In: GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T. A.; NAM, T. (eds.). *Smarter as the New Urban Agenda*. Public Administration and Information Technology, v. 11. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 299–314. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-17620-8_16

BERRONE, P.; RICART, J. E. **IESE Cities in Motion Index 2024**. IESE Business School University of Navarra, 2024. Disponível em: <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/ST-0649-E>. Acesso em: 17 maio 2024.

BOLÍVAR RODRÍGUEZ, M.P. Creative citizenship: the new wave for collaborative environments in smart cities. **Academia Revista Latinoamericana de Administracion**, v. 31, p. 277-302, 2018. <https://doi.org/10.1108/ARLA-04-2017-0133>

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://acese.one/yxNPk>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CALDERON, M.; LOPEZ, G.; MARÍN, G. Smartness and technical readiness of Latin American cities: a critical assessment, **IEEE Access**, v.6, p. 56839-56850, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2018.2864218>

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília, DF: Livraria do Ipea, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e4096346-a30a-461a-9b85-049f3854914a/content> Acesso em: 10 out. 2025.

CARDULLO, P.; KITCHIN, R. Smart urbanism and smart citizenship: the neoliberal logic of 'citizen-focused' smart cities in Europe. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 37, n. 5, p. 813-830, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263774X18806508>

CARIOCA DIGITAL. **Plataforma Carioca Digital**. Disponível em: <https://home.carioca.rio/>. Acesso em: 06 jun. 2024.

CARLI, F. G.; RIBAS, L. M. Smart cities: extrafiscalidade como indutora do desenvolvimento de cidades inteligentes. **Interações** (Campo Grande), v. 22, p. 131-150, 2021. DOI: <https://doi.org/10.20435/inter.v22i1.2794>

CERETTA, G. F.; REIS, D.R.; ROCHA, A. C. Inovação e modelos de negócio: um estudo bibliométrico da produção científica na base Web of Science. **Gest Prod.**, v. 23, n. 2, p. 1-12, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1461-14>

COELHO, T. R.; CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. eParticipation practices and mechanisms of influence: an investigation of public policymaking. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 101667, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101667>

COUTINHO, M. M. *et al.* Coproduction between government and civil society to establish smart cities in the State of Pará. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, p. 636-653, 2019. <http://doi.org/10.1590/1982-7849rac2019190036>

CORTEZ, S. D.; LUCIANO, E. M. Em busca da participação nas cidades inteligentes: participação cidadã, pseudoparticipação ou apenas retórica? *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 46., 2022, on-line. **Anais eletrônicos** [...]. Maringá: ANPAD, 2022.

COGEL. **Companhia de Governança Eletrônica de Salvador**. Disponível em: <https://cogel.salvador.ba.gov.br/institucional/a-cogel/>. Acesso em: 10 de mai. 2024.

CUERVO-CAZURRA, A. Multilatinas as sources of new research insights: the learning and escape drivers of international expansion. **Journal of Business Research**, v. 69, n. 6, p. 1963-1972, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.10.142>

CURY, M. J. F.; MARQUES, J. A. L. F. A cidade inteligente: uma reterritorialização. **REDES - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 1, p. 102-117, 2017. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8476>

DE GUIMARÃES, J. C. F.; DORION, E. C. H.; SEVERO, E. A. Antecedents, mediators and consequences of sustainable operations. **Benchmarking: An International Journal**, v. 27, n.7, p. 2189–2212, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/BIJ-09-2018-0296>

FIGUEIREDO, G. M. P. **O discurso e a prática da Smart City**: perspectivas críticas e aproximações sistemáticas no contexto de metrópoles latino-americanas. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

GIFFINGER, R.; HAINDLMAIER, G.; KRAMAR, H. The role of rankings in growing city competition. **Urban Res. & Practice**, v.3, n.3, p. 299, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/17535069.2010.524420>

GOMYDE, A. Cidades inteligentes e humanas. **Caderno Opinião**, n. 2, p. 4-6, 2017. Disponível em: <https://l1nq.com/repositoriofgv>. Acesso em: 08 out. 2023.

GOOGLE PLAY. **PBH APP**. 2024. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.pbh.appservicos>. Acesso em: 30 mai. 2024.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Ouvidoria geral do DF**. 2024a. Disponível em: <https://ouvidoria.df.gov.br/category/ouvidoria/>. Acesso em 20 de maio de 2024.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Brasília Cidadã**. 2024b. Disponível em: <https://www.df.gov.br/brasilia-cidada/#descricao> Acesso em: 20 de maio de 2024.

HOJDA, A.; FARINIUK, T. M. D.; SIMÃO, M. M. B. Building a smart city with trust: the case of ‘156 central’ of Curitiba-Brazil. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. 19, n. 60, p. 79-108, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22136/est20191298>

JURADO-ZAMBRANO, D. A.; VELEZ-OCAMPO, J.; LÓPEZ-ZAPATA, E. Smart governance strategies and their relationships with SDGs in three Latin American cities. **Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management**, v. 21, n. 1, p. 7-33, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1108/MRJIAM-01-2022-1270>

KLIMOVSKY, D.; PINTERIC, U.; SAPARNIENE, D. Human limitations to introduction of smart cities. **TRAS**, n. 47, p. 80-96, 2016.

GAMA, K.; ALVARO, A.; PEIXOTO, E. Em direção a um modelo de maturidade tecnológica para cidades inteligentes. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (SBSI), 8., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2012. p. 513-518. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/sbsi/article/view/14436>. Acesso em: 10 out. 2025.

LAB-11. **Laboratório de Inovação Pública da Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <https://lab11.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 mai. 2024.

LAWRENCE, S.; LÓPEZ VENTURA, J.; DOODY, L.; PERACIO, P. Polisdigitocracy: citizen engagement for climate action through digital technologies. **Field Actions Science Reports**, v. 16, p. 58-65, 2017.

LEMOS, A. Cidades inteligentes. **GV-executivo**, v. 12, n. 2, p. 46-49, 2013.

FERREIRA, A. C. L. D.; COELHO, T. R. Fatores que oportunizam o engajamento na e-participação em uma cidade inteligente. **Revista do Serviço Público**, v. 74, n. 4, p. 824 – 845, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i4.10019>

LINGUAGEM SIMPLES. **Programa Municipal de Linguagem Simples**. Disponível em: <https://linguagensimples.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MENGÜ, S. Ç.; GÜÇDEMİR, Y.; ERTÜRK, D.; CANAN, S. Political preferences of generation y university student with regards to governance and social media: a study on March 2014 local elections. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 174, p. 791-797, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.616>

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Carta Brasileira de Cidades Inteligentes** – edição revisada. Disponível em: <https://cartacidadesinteligentes.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2023.

MONGEON, P.; PAUL-HUS, A. The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. **Scientometrics**, v. 106, p. 213-228, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1765-5>

NAKAZATO, C. T. I.; DA SILVA, M. R.; VICENTIN, I. C. Comunicação dos princípios de governança pública por meio das mídias sociais nas grandes capitais mundiais. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 12, p. 01-17, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22279/navus.2022.v12.p01-17.1763>

NAGLIATE, F. M. **Estudo sobre o papel do cidadão para a caracterização das cidades inteligentes**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração). Osasco: Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, 2019.

NEIROTTI, P. *et al.* Current trends in Smart City initiatives: some stylised facts. **Cities**, v. 38, p. 25-36, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.12.010>

NOVOS PARADIGMAS. **Participa Salvador**. 2024. Disponível em: <https://www.novosparadigmas.org.br/pratica/participa-salvador/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. **Salvador Digital**. Disponível em: <https://ouvidoria.salvador.ba.gov.br/portal-fala-salvador/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PARTICIPA.RIO. **Plataforma Participa.rio**. Disponível em: <https://participario-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

PARTICIPA.RIO DEVOLUTIVAS. **Deolutivas do plano estratégico 2021-2024**. Disponível em: <https://acesse.dev/planoestrategicorio>. Acesso em: 05 mai. 2024.

PEREIRA, G. V.; CUNHA, M. A.; LAMPOLTSHAMMER, T. J.; PARYCEK, P.; TESTA, M. G. Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives. **Information Technology for Development**, v. 23, n. 3, p. 526-553, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681102.2017.1353946>

PRAHARAJ, S.; HAN, J. H.; HAWKEN, S. Towards the right model f smart city governance in India. **Int. J. Sus. Dev. Plann**, v.13, n.2, p. 171, 2018.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Site oficial**. 2024a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/>. Acesso em: 27 mai. 2024.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Fale com a ouvidora**. 2024b. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/ouvidoria/fale-com-a-ouvidora>. Acesso em: 28 mai. 2024.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Cartilha ao Cidadão da Prefeitura do Rio**. Disponível em: <https://acesse.dev/cartilhacidadadaorj>. Acesso em: 04 jun. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Fala Curitiba**. Disponível em: <https://fala.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI)**. 2022. Disponível em: <https://acesse.one/PDTCISSA>. Acesso em: 20 mai. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Fala Salvador**. Disponível em: <https://falasalvador.ba.gov.br/portal/portal/#>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PRZEYBILOVICZ, E. *et al.* Citizen participation in the smart city: findings from an international comparative study. **Local Government Studies**, v. 48, n. 1, p. 23-47, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1851204>

REIA, J.; CRUZ, L. F. Agenda de cidades inteligentes no Brasil: governança urbana, relações de poder e desafios regulatórios. *In*: REIA, J.; BELLI, L. (org.). **Smart Cities no Brasil: regulação, tecnologia e direitos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 18-60.

REIA, J.; CRUZ, L. Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. **Cadernos Metrópole**, v.25, p. 467-490, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5705>

RIFFEL, C. M.; BOLSI, G.; NASCIMENTO, S. M. R. Ouvidorias virtuais como estratégia de comunica o pública e controle social – um estudo sobre realidade das prefeituras catarinenses. **Revista Brasileira de Tecnologias Sociais**, v. 1, n. 2, p. 55-65, 2014. DOI: <https://doi.org/10.14210/rbts.v1n2.p55-65>.

ROSSINI, P. G. C. Das redes para as ruas: m dias sociais como novas “armas” na luta por reconhecimento? **Comunica o & Sociedade**, v. 36, n. 1, p. 301-325, 2014.

RUHLANDT, R. W. S. The governance of smart cities: a systematic literature review. **Cities**, v.81, p. 1, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.02.014>

S -SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental. **Rev. Br. de Hist. & C. Sociais**, v.1, n.1, 2009. DOI: <https://doi.org/10.63595/rbhcs.v1i1.10351>

SAMPAIO, R. C. e-Orçamentos participativos como iniciativas de e-solicita o: uma prospec o dos principais casos e reflexões sobre a e-Participa o. **Revista de Administra o Pública**, v. 50, n. 6, p. 937-958, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210>

SILVA, W. M.; SARABIA, M. L.; LEAL, S. M. R. Smart cities: formula es teóricas e aproxima es empíricas no cenário nacional e internacional. **Cadernos Metrópole**, v. 27, p. e6261366, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6261366-pt>

SECIS. **Plano de A o Climática de Salvador**. 2024. Disponível em: <https://acesse.one/planodeacaoclimaticassa>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SMIT. **Secretaria Municipal de Inova o e Tecnologia da Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <https://l1nk.dev/smitsaopaulo>. Acesso em: 15 mai. 2024.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; R CKE, A. Modelos transnacionais de participa o cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, p. 70-116, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>

SP156. **Plataforma SP156**. Disponível em: <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal>. Acesso em: 22 mai. 2024.

TOMOR, Z.; PRZEYBILOVICZ, E.; LELEUX, C. Smart governance in institutional context: an in-depth analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba. **Cities**, v. 114, p. 103195, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103195>

YIN, R. K. **Case study research and applications**. Sage Books, 2018.

ZANELLA, A. *et al.* Internet of things for smart cities. **IEEE Internet of Things Journal**, v. 1, n. 1, p. 22-32, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1109/JIOT.2014.2306328>

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Rosanny Rayssa Souza Clemente; Júlia Emily de Souza Santos; Maria Rebeca Ferreira da Silva; Luiz Antonio Felix Júnior; Vera Lúcia Cruz; Elton Oliveira de Moura.

Coleta de dados: Rosanny Rayssa Souza Clemente; Júlia Emily de Souza Santos; Maria Rebeca Ferreira da Silva.

Discussão dos resultados: Rosanny Rayssa Souza Clemente; Júlia Emily de Souza Santos; Maria Rebeca Ferreira da Silva; Luiz Antonio Felix Júnior.

Revisão e aprovação: Luiz Antonio Felix Júnior; Elton Oliveira de Moura; Vera Lúcia Cruz.

AUTOR CORRESPONDENTE

Luiz Antonio Felix Júnior - luiz.felix@ifpb.edu.br

FINANCIAMENTO

Instituto Federal de Alagoas (IFAL), com recursos próprios pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC).

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

As pessoas autoras declaram não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

<https://drive.google.com/drive/folders/1o7mxnfynpjX2VL4tMTx6-3jj-pZsmrxq?usp=sharing>


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 15/jan/2025 | Aceito: 29/jan/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece as valiosas contribuições e recomendações realizadas por pareceristas que avaliaram este trabalho, bem como os esforços de coordenação da editoria da Revista do Serviço Público (RSP).

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Rosanny Rayssa Souza Clemente, Júlia Emily de Souza Santos, Maria Rebeca Ferreira da Silva, Luiz Antonio Felix Júnior, Vera Lúcia Cruz, Elton Oliveira de Moura. A pessoas autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) NO PODER JUDICIÁRIO: PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA BRASILEIRA (2019-2024)

Gisele Fernanda Loesch 

gisele.loesch@ufvjm.edu.br

Ivana Carneiro Almeida 

ivana.carneiro@ufvjm.edu.br

Márcio Coutinho de Souza 

marcio.souza@ufvjm.edu.br

João Cesar de Souza Fererira 

joao.cesar@ufvjm.edu.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni – MG, Brasil

A inteligência artificial (IA) tem se consolidado como instrumento estratégico na modernização do Poder Judiciário brasileiro, com a expectativa de ampliar a eficiência e reduzir a morosidade processual. Este estudo teve como objetivo analisar como essa temática vem sendo abordada em produções acadêmicas brasileiras entre 2019 e 2024, considerando as metodologias e enfoques predominantes, com destaque para iniciativas vinculadas ao programa “Justiça 4.0” do Conselho Nacional de Justiça. Adotou-se pesquisa qualitativa e descritiva, baseada em análise documental de trabalhos disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Embora de natureza qualitativa, o estudo é complementado por ferramentas quantitativas de análise léxica e estatísticas existentes no IRaMuTeQ. Para sistematização dos dados, aplicaram-se técnicas de Classificação Hierárquica Descendente, Análise Fatorial de Correspondência e Análise de Similitude, utilizando o software IRaMuTeQ. Os resultados indicam a necessidade de aprimorar a governança e a normatização e governança no uso da inteligência artificial, de modo a garantir segurança, transparência e respeito aos direitos fundamentais. Conclui-se que, embora a adoção dessas tecnologias represente oportunidade de inovação e modernização, persistem desafios éticos e institucionais. Conclui-se que tais questões exigem aprofundamento em pesquisas futuras para orientar práticas mais equilibradas e sustentáveis no campo jurídico.

Palavras-chave: inteligência artificial; poder judiciário; produção acadêmica.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN EL PODER JUDICIAL: PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA BRASILEÑA (2019–2024)

La inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como un instrumento estratégico en la modernización del Poder Judicial brasileño, con la expectativa de aumentar la eficiencia y reducir la morosidad procesal. Este estudio tiene como objetivo analizar cómo esta temática ha sido abordada en producciones académicas brasileñas entre 2019 y 2024, considerando las metodologías y enfoques predominantes, con énfasis en las iniciativas vinculadas al programa “Justicia 4.0” del Consejo Nacional de Justicia. Se adoptó una investigación cualitativa y descriptiva, basada en el análisis documental de trabajos disponibles en la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones. Aunque de naturaleza cualitativa, el estudio se complementa con herramientas cuantitativas de análisis léxico y estadístico disponibles en el software IRaMuTeQ. Para la sistematización de los datos se aplicaron las técnicas de Clasificación Jerárquica Descendente, Análisis Factorial de Correspondencias y Análisis de Similitud, utilizando el programa IRaMuTeQ. Los resultados indican la necesidad de fortalecer la gobernanza y la regulación en el uso de la inteligencia artificial, con el fin de garantizar seguridad, transparencia y respeto a los derechos fundamentales. Se concluye que, aunque la adopción de estas tecnologías representa una oportunidad de innovación y modernización, persisten desafíos éticos e institucionales que requieren investigaciones adicionales para orientar prácticas más equilibradas y sostenibles en el ámbito jurídico.

Palabras clave: inteligencia artificial; poder judicial; producción académica.

ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE JUDICIARY: PANORAMA OF BRAZILIAN ACADEMIC PRODUCTION (2019–2024)

Artificial Intelligence (AI) has been consolidated as a strategic instrument in the modernization of the Brazilian Judiciary, with the expectation of increasing efficiency and reducing procedural delays. This study aims to analyze how this topic has been addressed in Brazilian academic productions between 2019 and 2024, considering the predominant methodologies and analytical approaches, with emphasis on initiatives linked to the “Justice 4.0” program of the National Council of Justice. A qualitative and descriptive research design was adopted, based on documentary analysis of works available in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations. Although qualitative in nature, the study is complemented by quantitative tools of lexical and statistical analysis available in the IRaMuTeQ software. For data systematization, techniques of Descending Hierarchical Classification, Correspondence Factor Analysis, and Similarity Analysis were applied using IRaMuTeQ. The results indicate the need to enhance governance and regulation in the use of artificial intelligence to ensure security, transparency, and respect for fundamental rights. It is concluded that, although the adoption of these technologies represents an opportunity for innovation and modernization, ethical and institutional challenges persist. These issues require further research to guide more balanced and sustainable practices in the legal field.

Keywords: artificial intelligence; judiciary; academic production.

1. INTRODUÇÃO

Um sistema judicial capaz de analisar milhares de processos em segundos, identificando padrões e auxiliando na resolução de disputas por meio de algoritmos avançados já não se restringe à ficção científica, mas vem gradualmente se tornando realidade com o avanço das tecnologias de Inteligência Artificial (IA).

No Brasil, em um Poder Judiciário historicamente marcado pela morosidade processual e pelo excesso de demandas, a IA desponta como solução promissora para enfrentar esses desafios, promovendo maior eficiência e transparência. Atento a isso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Portaria nº 271/2020, regulamentou a utilização dessa tecnologia no órgão e, posteriormente, em outubro de 2021, lançou o programa “Justiça 4.0”, com o objetivo de impulsionar a transformação digital, modernizar e otimizar a prestação jurisdicional.

O relatório Justiça em Números revela que, em 2023, apenas dois anos após o lançamento do programa, foram identificados 140 projetos de IA desenvolvidos ou em desenvolvimento nos tribunais e conselhos de Justiça brasileiros (CNJ, 2024). Essas iniciativas incluem funcionalidades que vão do atendimento ao público até a elaboração de minutas de decisões. Diante desse quadro, este estudo investiga como a produção acadêmica brasileira entre 2019 e 2024 tem abordado esse tema, com o objetivo de compreender quais são os enfoques predominantes nas discussões e como essas abordagens podem contribuir para uma aplicação mais ética e eficiente da tecnologia.

A pesquisa combina revisão de literatura e análise de conteúdo, com foco em estudos vinculados à temática. A partir desse processo, busca-se mapear o estado atual do uso da IA na Justiça, apontar lacunas e fornecer subsídios para políticas públicas e melhorias no sistema judicial, garantindo que o uso de tecnologias cognitivas seja eficiente, ético e justo.

Embora os avanços sejam expressivos, permanece a necessidade de avaliar em que medidas tais iniciativas contribuem não apenas para ganhos de eficiência, mas também para a preservação de princípios constitucionais e da confiança social no sistema de justiça.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A adoção de IA no Judiciário representa uma mudança paradigmática na condução dos processos judiciais, introduzindo novas formas de otimização e eficiência. Este capítulo examina os fundamentos teóricos que sustentam essa transformação, explorando as origens da tecnologia, sua integração à transformação digital e suas aplicações no contexto jurídico brasileiro, com foco em aspectos tecnológicos, práticos e normativos.

2.1 Tecnologias cognitivas: das ideias de Turing à revolução digital no setor público

A IA refere-se a sistemas computacionais capazes de realizar tarefas que normalmente exigiriam cognição humana, como aprendizado, reconhecimento de padrões, tomada de decisões e compreensão de linguagem natural (Russell; Norvig, 2020). Suas origens remontam às ideias pioneiras de Alan Turing, matemático e cientista da computação que, em 1950, propôs um teste com seu nome para investigar se uma máquina poderia exibir um comportamento indistinguível do humano (Turing, 1950).

Ao longo das décadas, a IA evoluiu significativamente. Os primeiros sistemas, baseados em regras lógicas e matemáticas, deram lugar às redes neurais artificiais na década de 1980, às redes neurais artificiais (Feigenbaum, 1984), seguidas pelo avanço do aprendizado de máquina e do processamento de grandes volumes de dados (big data), que tornaram a tecnologia mais robusta e eficiente (LeCun; Bengio; Hinton, 2015).

Seu potencial para realizar tarefas repetitivas e otimizar processos impulsionou uma transformação digital em diversos setores, em escala global, despertando também o interesse de governos em explorar sua aplicação para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos (Reis; Carvalho, 2023). Exemplos notáveis nesse sentido incluem o sistema Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions (COMPAS), nos Estados Unidos, utilizado para auxiliar os juízes em decisões sobre liberdade condicional (Moreira, 2021), bem como “juiz robô” na Estônia, que tem como objetivo automatizar o julgamento de pequenas causas judiciais (Susskind, 2019).

No Brasil, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), lançada em 2018, marcou o início da adoção estruturada de tecnologias emergentes no setor público (Governo Federal, 2018). Contudo, com a crise sanitária da Covid-19 os governos foram compelidos a adotar soluções digitais para garantir a continuidade das atividades essenciais durante o período de distanciamento social, movimento que não apenas acelerou a modernização administrativa, mas também expôs a fragilidade dos métodos tradicionais, ressaltando a importância da inovação tecnológica como um caminho para a eficiência nos serviços públicos (Agostino; Arnaboldi; Lema, 2020).

Entre os órgãos que reconheceram a força transformadora da tecnologia, destaca-se o Poder Judiciário, que vem enfrentando desafios históricos como a morosidade processual e a sobrecarga de demandas; nela identificou uma solução viável para modernizar suas práticas, aumentar a eficiência e melhorar o acesso à justiça.

Esse movimento, embora acelerador de inovações, também expôs fragilidades no preparo institucional para lidar com tecnologias emergentes, revelando que a adoção de IA demanda não apenas soluções técnicas, mas também estratégias de governança e formação continuada.

2.2 Inovação e transformação digital no Contexto Jurídico

Segundo apontado no relatório “Justiça em Números”, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, foram ajuizados 33,2 milhões de processos judiciais em 2023, o que representa um crescimento de 11,3% em relação ao ano anterior, bem como recorde desde a primeira edição do levantamento, realizada em 2.004 (CNJ, 2024).

Nesse cenário de aumento de demandas, o Poder Judiciário brasileiro lançou, em janeiro de 2021, o “Justiça 4.0”, fruto de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o apoio de instituições como o Conselho da Justiça Federal (CJF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (CNJ, 2024).

O programa aponta como um de seus principais objetivos a promoção de “soluções disruptivas para transformar o Judiciário e melhorar a prestação de serviços à toda a sociedade” (CNJ, 2024, s/p), por meio da disponibilização de novas tecnologias e inteligência artificial (CNJ, 2024). As ferramentas cognitivas, portanto, desempenham um papel central nesse processo de modernização.

Entre as principais potencialidades nelas observadas, destacam-se as soluções de machine learning, que permitem a identificação de padrões, auxiliando no aprimoramento das decisões administrativas e judiciais, bem como na automação de rotinas repetitivas (Lima, 2023). Dessa forma, magistrados e servidores podem se dedicar a tarefas mais complexas, contribuindo para a redução do volume de ações pendentes.

Ademais, a automação de tarefas burocráticas e a organização dos processos são mencionadas como soluções para a redução da assimetria de informações entre as partes, facilitando acordos e otimizando a atuação dos servidores em atividades que requerem intervenção humana (CNJ, 2024).

Para alcançar essas metas, o Justiça 4.0 tem contado com o apoio de institutos federais, universidades e fundações de apoio à pesquisa, que colaboram no desenvolvimento de novos serviços e tecnologias. A fim de fomentar o desenvolvimento de projetos na área que sejam implementados e compartilhados pelos tribunais, a iniciativa conta com o sistema “Sinapses”, uma plataforma de criação, manutenção e acesso a modelos desenvolvida em parceria entre o

CNJ e o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que já disponibiliza mais de 150 soluções baseadas em inteligência artificial (CNJ, 2024).

Algumas das ferramentas já disponíveis, desenvolvidas em código aberto e oferecidas sem custo pelo CNJ incluem o Domicílio Judicial Eletrônico, que centraliza as comunicações processuais, o DataJud, que consolida informações de todos os tribunais brasileiros, e o PrevJud, criado para atender à grande demanda previdenciária, possibilitando o acesso imediato a informações e o envio automatizado de ordens judiciais ao INSS (CNJ, 2024).

Nos tribunais superiores, o sistema Victor, do Supremo Tribunal Federal (STF), identifica processos com temas de repercussão geral em apenas cinco segundos, uma tarefa que antes levava 44 minutos a um servidor (Nascimento, 2022).

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Sócrates 2.0 utiliza critérios semânticos para reconhecer temas repetitivos, agilizando o julgamento de processos similares (STJ, 2020). Esse sistema substituiu a análise de 40 mil processos por meio da conferência de 60 grupos, aumentando a produtividade nessa etapa em cerca de 30% (Tonetto, 2023).

Nos tribunais estaduais, também foram implementadas soluções inovadoras. No Tribunal de Justiça da Bahia, a assistente virtual Sofia, lançada em 2021, automatiza o fornecimento de informações corriqueiras nos Juizados Especiais, aprimorando o atendimento à população (Brito, 2024).

No Tribunal de Justiça de Pernambuco, o sistema ELIS classifica processos de execução fiscal no Processo Judicial Eletrônico (PJE) e pode gerar minutas de decisões, com a viabilidade de assinar despachos caso o magistrado opte por essa função (Silva, 2020).

Esses são apenas alguns exemplos dos sistemas de IA em uso nos tribunais brasileiros que, por intermédio do “Sinapses”, continuarão a evoluir, adquirindo novas funcionalidades e sendo compartilhados com outras instâncias do Judiciário, podendo, assim, contribuir para a diminuição dos prazos de tramitação processual.

Apesar dos avanços, a centralidade atribuída às ferramentas tecnológicas ainda suscita debate sobre riscos de dependência e a necessidade de mecanismos de avaliação contínua para mensurar seus impactos efetivos na prestação jurisdicional.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa classifica-se como descritiva e adota abordagem qualitativa, adequada para descrever e interpretar o objeto de estudo em sua totalidade, considerando os elementos e suas inter-relações (Gressler, 2004).

O objetivo central é investigar como a temática da inteligência artificial no Poder Judiciário foi abordada em teses e dissertações acadêmicas produzidas entre os anos de 2019 e 2024, tendo

como base as publicações disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

O recorte temporal foi definido em função da crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19, que impulsionou a adoção de soluções tecnológicas no setor público para assegurar a continuidade e a eficiência dos serviços durante o distanciamento social (Agostino; Arnaboldi; Lema, 2020).

Para a coleta de dados, foram realizadas buscas na base de dados mencionada, utilizando os termos-chave “Inteligência Artificial” e “Judiciário”, resultando em 67 documentos. Após a eliminação de duplicados, de acesso fechado e dos que não abordavam diretamente ou de modo transversal a temática, foram selecionadas 14 teses e 29 dissertações, identificadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Lista dos trabalhos acadêmicos selecionados

Instituição	Título da Obra	Tipo	Ano
UFPE	Direito, lógica e inteligência artificial	Dissertação	2019
UnB	A inteligência artificial na repercussão geral	Tese	2020
UFU	Acesso à Justiça e Inteligência Artificial: dilemas entre a eficiência e a efetividade	Dissertação	2020
UFSM	Hermenêutica jurídica e inteligência artificial no processo jurisdicional da sociedade em rede	Dissertação	2020
UNESP	A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico	Dissertação	2020
UNINOVE	A legalidade e efetividade dos atos judiciais realizados por inteligência artificial	Dissertação	2020
UnB	Inteligência artificial e celeridade processual no Judiciário: mito, realidade ou necessidade?	Dissertação	2020
UnB	Possibilidades, limites e impactos de adoção da inteligência artificial na fundamentação das decisões administrativas e judiciais no Brasil	Dissertação	2020
UnB	A inteligência artificial como ferramenta de consolidação do sistema de precedentes no Brasil	Dissertação	2021
UnB	Inteligência artificial no Supremo Tribunal Federal e os reflexos sobre as matérias tributárias	Tese	2021
UNINOVE	Tecnologia aplicada ao direito: os desafios na gestão de dados dos processos eletrônicos	Dissertação	2021
UFRGS	Aplicação da inteligência artificial, ontologia e mineração de dados para classificação de sentenças judiciais	Tese	2021
UCP	Inteligência artificial e Poder Judiciário: o dilema do uso de robôs juízes para fins de decisão	Tese	2021
UFU	O uso da inteligência artificial como meio de conferir eficiência às execuções fiscais	Dissertação	2021
Mackenzie	Inteligência artificial: instrumento de aprimoramento para o cumprimento dos precedentes judiciais vinculantes	Dissertação	2021

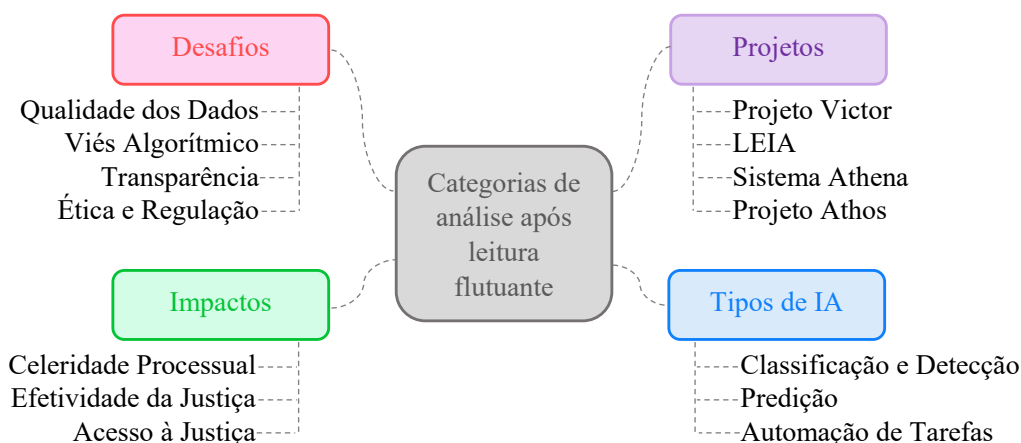
Instituição	Título da Obra	Tipo	Ano
PUCRS	Algoritmos decisoriais e o poder judiciário: limites à utilização da inteligência artificial	Dissertação	2021
UnB	Governança de inteligência artificial nas organizações públicas	Tese	2021
UnB	Inteligência artificial e juiz-robô: os algoritmos na tomada de decisões pelo poder judiciário	Dissertação	2021
UFPE	Muito além dos códigos: uma abordagem ética da inteligência artificial no poder judiciário	Dissertação	2022
UnB	Aspectos éticos e regulatórios para a implantação de soluções baseadas em inteligência artificial	Dissertação	2022
UnB	Projeto Athos: um estudo de caso sobre a inserção do Superior Tribunal de Justiça na era da inteligência artificial	Dissertação	2022
UFMS	Hermenêutica jurídica e inteligência artificial no processo jurisdicional da sociedade em rede	Dissertação	2022
PUC-SP	Inteligência artificial e repercussão geral da questão constitucional: análise crítica e parâmetros de utilização	Tese	2022
UFU	Gerenciamento tecnológico do sistema de justiça penal: policiamento, investigação e decisão	Dissertação	2022
UFRGS	O uso de inteligência artificial como meio de conferir eficiência às execuções fiscais na justiça federal	Dissertação	2022
PUCRS	Projeto Athos: um estudo de caso sobre a inserção do Superior Tribunal de Justiça na era da inteligência artificial	Dissertação	2022
UFPE	Conflitos reais e soluções digitais: a transformação e a legitimidade do uso da tecnologia na resolução de disputa	Dissertação	2023
Mackenzie	Inteligência artificial no Supremo Tribunal Federal e os reflexos sobre as matérias tributárias	Tese	2023
UNISINOS	Acesso à Justiça e Inteligência Artificial: dilemas entre a eficiência e a efetividade	Dissertação	2023
UnB	Desafios da implementação da inteligência artificial no sistema judicial	Tese	2023
UFG	A disrupção do direito pela inteligência artificial e os seus reflexos no ativismo judicial	Tese	2023
PUCRS	A legalidade e efetividade dos atos judiciais realizados por inteligência artificial	Dissertação	2023
UnB	O uso de inteligência artificial em processos judiciais no Brasil: limites éticos	Tese	2023
UNINOVE	Inovação aberta e justiça digital: transformação disruptiva do judiciário por meio da colaboração com empresas <i>startups</i>	Dissertação	2023
PUC-SP	Acesso à Justiça e Inteligência Artificial: dilemas entre a eficiência e a efetividade	Dissertação	2024
UnB	Gerenciamento tecnológico do sistema de justiça penal: policiamento, investigação e decisão	Tese	2024
UFU	Tecnologia aplicada ao direito: os desafios na gestão de dados dos processos eletrônicos	Dissertação	2024

Instituição	Título da Obra	Tipo	Ano
UnB	Inteligência artificial e Poder Judiciário: o dilema do uso de robôs juízes para fins de decisão	Tese	2024
UFG	Algoritmos decisoriais e o poder judiciário: limites à utilização da inteligência artificial	Tese	2024
PUC-SP	A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico	Dissertação	2024
UFRGS	Desafios da implementação da inteligência artificial no sistema judicial	Tese	2024
Anima	Governança de inteligência artificial nas organizações públicas	Tese	2024

Fonte: Adaptado da BDTD (2024).

Na segunda etapa da pesquisa, realizou-se uma análise aprofundada dos conteúdos textuais dos documentos selecionados (Bardin, 2011). O processo iniciou-se com uma leitura exploratória dos textos e a definição prévia das categorias de análise (Figura 1), permitindo observar como cada uma se manifesta.

Figura 1 – Categorias de análise a priori



Fonte: elaboração própria com o auxílio da ferramenta Napkin IA

Em seguida, estruturou-se um corpus textual composto pelos resumos dos 43 artigos selecionados, no idioma português, para submissão ao software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRaMuTeq).

Essa ferramenta, segundo o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (IBPAD, 2017), permite a realização de análise estatística de discursos, auxiliando na interpretação textual por meio da identificação do contexto, vocabulário, especificidade de palavras, diferenças, entre outras possibilidades.

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) foi aplicada para compreender a relação vertical das palavras nos textos (Reinert, 1987), organizando-as de acordo com sua ocorrência

e permitindo uma análise mais detalhada do corpus textual. Essa técnica baseia-se na lógica de correlação e proximidade léxica, ou seja, palavras utilizadas em contextos semelhantes tendem a ser associadas ao mesmo universo lexical. Além disso, os segmentos de texto foram classificados conforme seu vocabulário e conjunto de termos, em um processo guiado por uma lógica estatística processada pelo software (Oliveira, 2015).

Empregou-se também a Análise Fatorial de Correspondência (AFC), que cruza o vocabulário, considerando a frequência de incidência das palavras, com as classes, gerando uma representação gráfica que permite visualizar oposições (Nascimento; Menandro, 2006). Essa abordagem contribuiu para uma melhor compreensão das relações entre os termos e as categorias identificadas na pesquisa.

Por fim, foi gerado um gráfico de similitude das palavras ativas mais frequentes do corpus textual, que representa as conexões entre os termos do corpus (Salviati, 2017), permitindo inferir a estrutura textual e identificar os temas de maior relevância.

A combinação dessas técnicas buscou assegurar uma análise consistente, reduzindo vieses na interpretação e ampliando a validade dos resultados obtidos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base na Classificação Hierárquica Descendente, na Análise Fatorial de Correspondência e na Análise de Similitude, foi possível traçar um panorama sobre a abordagem do tema ‘inteligência artificial no Poder Judiciário’ em teses e dissertações produzidas entre 2019 e 2024.

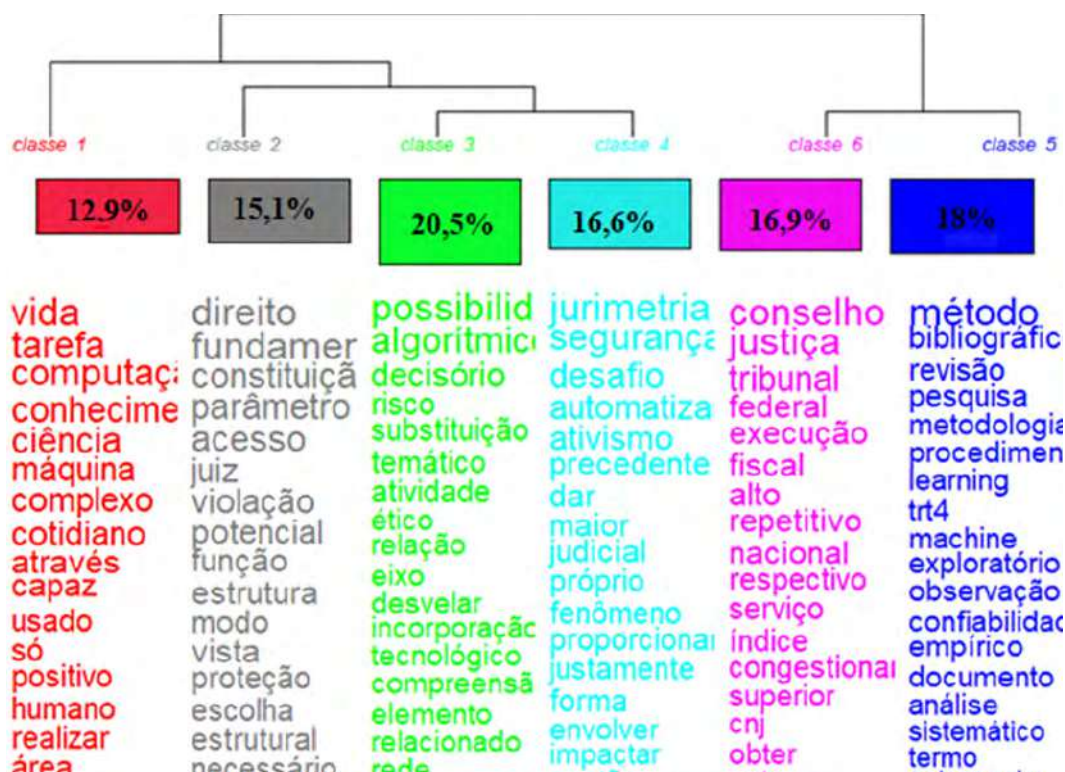
Os resultados forneceram uma compreensão aprofundada das convergências, divergências e questões centrais, destacando os desafios e oportunidades relacionados à adoção dessa tecnologia nos processos judiciais, conforme será explorado nos tópicos seguintes.

4.1 Análise de classificação hierárquica descendente (CHD)

O corpus textual analisado foi composto por 43 textos, subdivididos em 347 segmentos de texto (STs), dos quais 278 foram aproveitados (80,12%). O conteúdo totalizou 11.937 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), com 3.140 palavras distintas e 2.298 lemas, incluindo 2.129 formas ativas e 155 suplementares. Entre as formas ativas, 694 apresentaram frequência igual ou superior a 3, com uma média de 34,40 formas por segmento.

Os dados foram organizados em seis classes temáticas, apresentadas com suas respectivas porcentagens na Figura 2.

Figura 2 – Classificação Hierárquica Descendente



Fonte: dados da pesquisa (adaptado do Iramuteq).

Observa-se a distribuição das seis classes temáticas em diferentes ramificações no dendrograma. Na linha horizontal, a proximidade entre as classes reflete similaridade de vocabulário e subtemas, enquanto a distância entre elas sugere menor relação temática.

As classes emergiram de forma hierárquica. A Classe 1 (12,9%) originou a Classe 2 (15,1%), indicando proximidade semântica entre ambas. Por sua vez, a Classe 2 subdividiu-se nas Classes 3 (20,5%) e 4 (16,6%), que mantêm relação temática. Já as Classes 5 (18%) e 6 (16,9%) apareceram em uma ramificação distinta, indicando que abordam temas mais próximos entre si, mas afastados das demais classes. Na visão vertical do dendrograma, destacam-se as palavras mais frequentes em cada classe, que permitem inferir os temas centrais de cada divisão. Essas classes são melhores descritas a seguir:

– **Classe 1: IA no Cotidiano Jurídico** – Representada em vermelho, esta classe agrupa termos como “vida”, “computação”, “complexo” e “humano”, destacando a influência da IA no cotidiano

jurídico, abrangendo desde a automação de tarefas rotineiras à interação entre máquinas e seres humanos, além dos desafios e do uso de sistemas inteligentes para tarefas complexas.

Os estudos selecionados indicam que a IA tem auxiliado na gestão da crescente demanda processual, reduzindo gargalos em etapas iniciais e contribuindo para a otimização do tempo e dos recursos humanos disponíveis (Silva, 2022). Contudo, permanece a necessidade de avaliar se tais ganhos quantitativos resultam efetivamente em maior qualidade das decisões judiciais.

Além da automação, a tecnologia possibilita avanços em tarefas mais complexas, como a análise preditiva, utilizando padrões de decisões judiciais anteriores para estimar possíveis desfechos processuais, fornecendo subsídios estratégicos para advogados e magistrados (Lima, 2023). Essa previsibilidade redefine como as decisões judiciais são fundamentadas, ampliando a eficiência do sistema jurídico (Cruz, 2021).

Outro aspecto relevante é a interação entre humanos e máquinas no contexto jurídico, na medida em que a tecnologia não substitui o papel humano, mas transforma significativamente a função do profissional jurídico, que assume um papel estratégico como gestor da informação gerada por sistemas inteligentes (Fonseca, 2022; Castro, 2021).

– **Classe 2: Fundamentos Jurídicos e Normativos** – Representada em cinza, esta classe reúne termos como “direito”, “fundamento”, “constituição” e “estrutura”, enfatizando os parâmetros legais e éticos que orientam o uso responsável da IA no Judiciário.

As fontes analisadas mostram que a União Europeia tem se destacado na regulamentação do tema. No entanto, a simples transposição de referenciais externos pode não ser suficiente, exigindo reflexão sobre a adequação das diretrizes ao contexto jurídico brasileiro, especialmente por meio da Carta Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seu Ambiente (2018), que estabelece princípios éticos como transparência, não discriminação, qualidade dos dados, supervisão humana e responsabilidade (Lima, 2023; Passos, 2023).

No Brasil, a Resolução 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é apontada como um marco regulatório importante, estabelecendo diretrizes como respeito aos direitos fundamentais, transparência, governança, qualidade e segurança na implementação da IA no contexto jurídico ((Rodrigues, 2021; Lima, 2023).

– **Classe 3: Algoritmos e Tomada de Decisões** – Representada em verde, esta classe agrupa palavras como “possibilidade”, “algorítmico”, “decisório” e “ético”, abordando um dos aspectos mais controversos da IA: a substituição de decisões humanas por decisões algorítmicas e os desafios decorrentes.

A possibilidade de a jurisdição humana ser substituída por sistemas automatizados levanta questões sobre a indelegabilidade da função jurisdicional (Fonseca, 2022). Esse debate revela não apenas preocupações normativas, mas também tensões éticas relacionadas à confiança social no processo decisório.

Além disso, embora os sistemas inteligentes possam oferecer maior eficiência, a ausência da dimensão humana no processo decisório pode ser prejudicial em casos que exigem empatia, interpretação subjetiva ou ponderação de valores conflitantes (Moura, 2022).

Outro ponto crítico é a falta de transparência no funcionamento dos algoritmos, frequentemente descritos como “caixas-pretas”, o que dificulta a compreensão das decisões tomadas e pode comprometer o direito ao contraditório e à ampla defesa. Além disso, os vieses incorporados na programação, frequentemente baseados em padrões históricos, podem perpetuar preconceitos e desigualdades estruturais (Macedo, 2023).

As pesquisas verificadas indicam que as ferramentas cognitivas devem ser entendidas como auxiliares, e não como substitutas definitivas da intervenção humana. A decisão final deve permanecer sob responsabilidade do magistrado, que precisa ter a prerrogativa de revisar e validar as sugestões geradas pela IA (Hoch, 2022).

– **Classe 4: Jurimetria e Ativismo Judicial** – Representada em azul claro, esta classe agrupa termos como “jurimetria”, “segurança”, “precedente” e “ativismo”, destacando o uso da IA na jurimetria e na análise preditiva, bem como seu impacto na segurança jurídica e no ativismo judicial.

A jurimetria, que combina métodos estatísticos e inteligência artificial, permite analisar grandes volumes de decisões judiciais, identificar padrões e gerar estatísticas que orientam o comportamento das partes e dos operadores do Direito, possibilitando a previsão de desfechos processuais e ampliando a segurança jurídica (Fonseca, 2022).

No entanto, a ênfase na previsibilidade e padronização pode levar à marginalização do ativismo judicial e ao “engessamento” da jurisprudência, reduzindo a criatividade e a flexibilidade na interpretação do Direito (Fonseca, 2022).

Apesar disso, alguns autores defendem uma relação de simbiose entre jurimetria e ativismo judicial, em que a análise de dados auxilia o magistrado na tomada de decisões justas e eficazes, sem comprometer a possibilidade de interpretações inovadoras (Fonseca, 2022).

– **Classe 5: Metodologias e Pesquisa Científica** – Representada em azul, esta classe reúne termos como “método”, “pesquisa” e “metodologia”, abordando os principais métodos de investigação utilizados para analisar o impacto da inteligência artificial no Poder Judiciário e na justiça brasileira.

A maioria das fontes valeu-se de pesquisas bibliográficas e documentais como base para as análises (Fonseca, 2022; Lage, 2020; Silva, 2022; Pinto, 2021). Essa predominância reforça o caráter ainda incipiente de investigações empíricas no tema, o que pode limitar a aproximação entre pesquisa acadêmica e prática judicial. Além disso, estudos empíricos coletaram dados primários por meio de questionários e entrevistas aplicados a magistrados e servidores do Judiciário (Lima, 2023; Hoch, 2022; Machado, 2022).

Outras fontes recorreram ao estudo de caso, analisando projetos específicos de IA no Judiciário brasileiro, como o Victor no STF (Santos, 2024) e o Athos no STJ (Figueiredo, 2022). Também foram identificadas abordagens como o método hipotético-dedutivo (Fonseca, 2022), revisão sistemática de literatura (Lima, 2023) e triangulação metodológica, que combina diferentes estratégias de pesquisa para oferecer uma visão mais abrangente do fenômeno (Passos, 2023).

– **Classe 6: Justiça e Estrutura Judicial** – Representada em rosa, esta classe reúne palavras como “conselho”, “justiça”, “tribunal” e “execução”, explorando a estrutura e o funcionamento do sistema judiciário, com destaque para entidades como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os processos de execução judicial.

A análise evidencia a necessidade de maior agilidade e eficiência no cumprimento das tarefas judiciais, especialmente em um cenário marcado pela sobrecarga de processos e pela busca por celeridade no atendimento das demandas (Ramos, 2022).

Nesse contexto, o CNJ tem desempenhado um papel fundamental na modernização do Judiciário, promovendo iniciativas como o projeto Sinapses. Essa ferramenta utiliza inteligência artificial para organizar e classificar dados processuais, aumentando a eficiência e a rapidez no tratamento dos casos (Macedo, 2023).

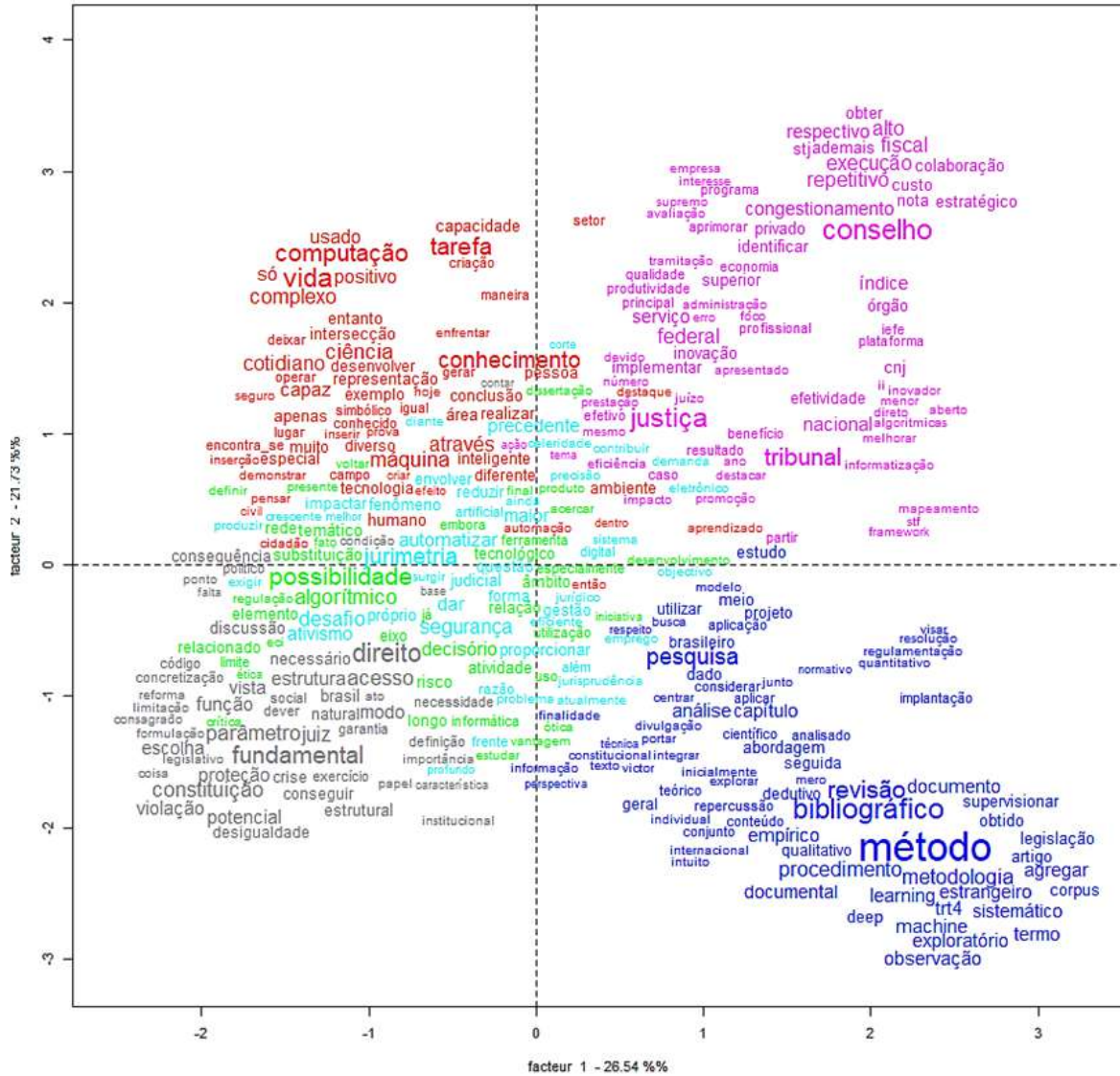
Os processos de execução judicial, frequentemente apontados como gargalos do sistema, também têm se beneficiado da automação, que permite identificar ativos financeiros e otimizar etapas burocráticas, reduzindo significativamente o tempo necessário para a resolução das demandas (Macedo, 2023).

Além disso, o uso da IA tem impactado positivamente a gestão interna dos tribunais, auxiliando na alocação de recursos e no monitoramento de metas, promovendo uma administração mais estratégica e orientada por dados (Silva, 2022; Fonseca, 2022; Lima, 2023).

4.2 Análise Fatorial de Correspondência

A partir da Classificação Hierárquica Descendente, foi conduzida a Análise Fatorial de Correspondência (AFC), que utiliza um plano cartesiano para representar palavras e variáveis relacionadas às classes identificadas (Figura 3).

Figura 3 - Análise Fatorial de Correspondência



Fonte: dados da pesquisa (adaptado do Iramuteq).

As inferências feitas nesse contexto permitem observar similaridades entre os trabalhos, destacando convergências e diferenças, contribuindo para uma compreensão mais ampla do fenômeno em estudo.

O eixo horizontal (Fator 1), que explica cerca de 26,54% da variabilidade dos dados, revela uma distinção entre temas normativos e técnicos, à esquerda, e metodológicos e institucionais, à direita.

Palavras como “computação” e “tarefa”, no quadrante superior esquerdo, indicam um enfoque na funcionalidade dos sistemas inteligentes e seu potencial para automação e execução de tarefas complexas, sugerindo um interesse nas capacidades tecnológicas para melhorar a eficiência operacional no sistema judiciário.

Já na parte inferior esquerda, termos como “constituição” e “direito” refletem uma abordagem normativa e jurídica, destacando a importância de assegurar que o uso dessas ferramentas esteja alinhado aos princípios constitucionais e às exigências legais, garantindo o respeito aos direitos fundamentais.

No lado direito do eixo horizontal, concentram-se, na parte superior, termos como “conselho”, “justiça” e “tribunal”, evidenciando aspectos institucionais relacionados à adoção de ferramentas cognitivas. Entre esses aspectos, destaca-se o papel de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e outros tribunais na regulamentação das tecnologias para promover eficiência e enfrentar desafios administrativos. Já na parte inferior, palavras como “método” e “bibliográfico” indicam um foco nas abordagens empregadas para estudar o fenômeno em questão.

O eixo vertical (Fator 2), que explica aproximadamente 21,37% da variabilidade dos dados, destaca, na parte superior, o papel técnico das inovações no contexto judicial, com termos como “computação” e “ciência”, evidenciando o interesse na automação de processos e na aceleração de tarefas judiciais.

Na parte inferior, termos como “algorítmico”, “decisório”, “ético” e “jurimetria” refletem uma preocupação com os aspectos éticos e jurídicos do uso de algoritmos em decisões judiciais, ressaltando a necessidade de garantir transparência, equidade e segurança jurídica na aplicação dessas tecnologias em funções decisórias.

Essas configurações no plano fatorial evidenciam convergência entre abordagens institucionais e metodológicas no lado direito do eixo horizontal. Tal resultado sugere que a produção acadêmica tende a alinhar-se às iniciativas institucionais já em curso, o que pode reforçar consensos, mas também reduzir o espaço para abordagens críticas e alternativas (quadrantes superior e inferior), demonstrando o interesse em aplicar e regulamentar essas ferramentas de forma estruturada e científica. Instituições judiciais e pesquisadores parecem compartilhar um objetivo comum: explorar o potencial dessas tecnologias enquanto desenvolvem abordagens rigorosas para avaliar seu impacto.

Por outro lado, o lado esquerdo do eixo horizontal aponta para uma oposição entre o quadrante superior (foco técnico e funcional) e o inferior (foco normativo e ético). Isso sugere uma tensão entre o uso pragmático da IA para ganho de eficiência e a necessidade de uma base ética e normativa que assegure uma aplicação segura, constitucionalmente adequada e que respeite direitos fundamentais.

4.3 Análise de Similitude

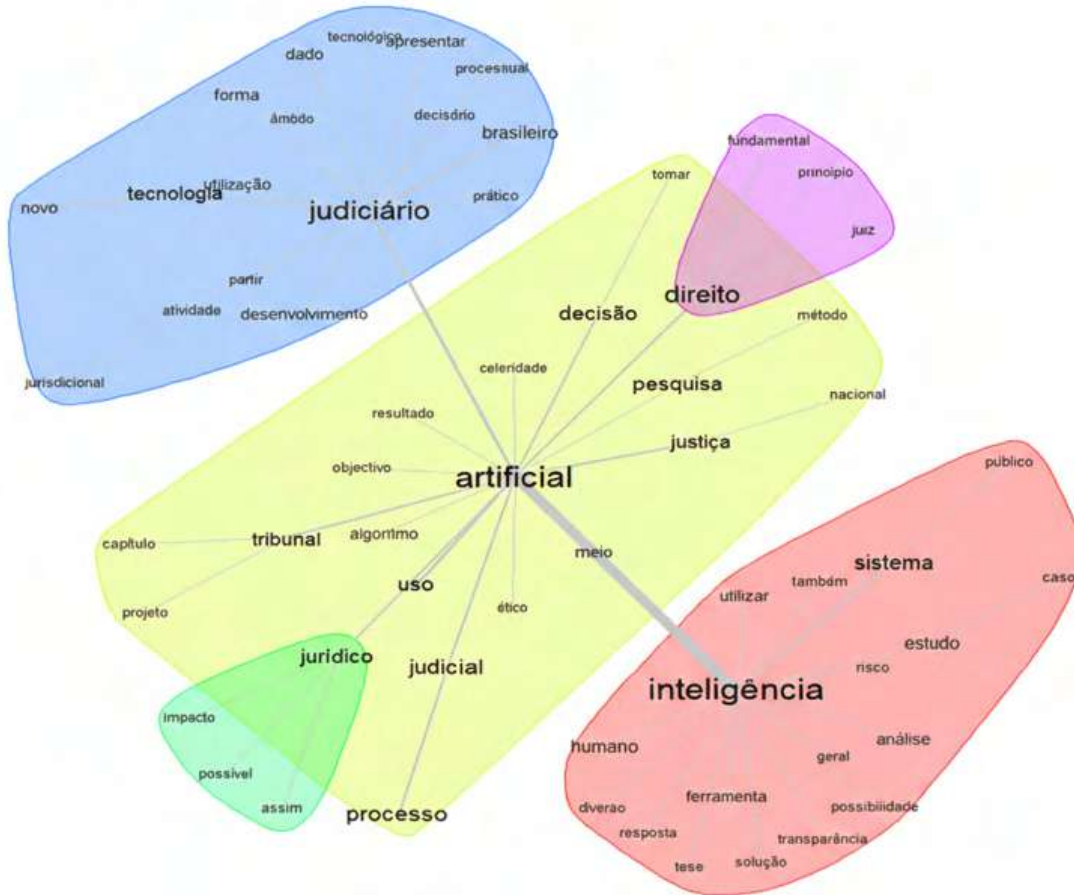
A análise de similitude permite mapear as conexões e a proximidade entre os principais conceitos relacionados ao uso de tecnologias inteligentes no Poder Judiciário. A partir da Figura 4, observa-se que o termo central “artificial” funciona como um ponto de convergência, conectando diferentes áreas temáticas discutidas no contexto das inovações, organizadas em quatro agrupamentos principais, cada um com um enfoque específico.

No primeiro agrupamento, marcado pela conexão entre “judiciário” e “tecnologia”, destacam-se termos como “desenvolvimento”, “utilização” e “processual”. Esse conjunto de palavras sugere que a incorporação de sistemas inteligentes no Judiciário está diretamente associada à modernização dos processos, sendo vista como uma ferramenta indispensável para otimizar procedimentos e aprimorar a gestão de dados, promovendo celeridade e eficiência.

O segundo agrupamento enfatiza a relação entre “direito” e “princípios normativos”, refletida nos termos “fundamental”, “princípio” e “juiz”. Essa associação evidencia a importância de que a aplicação dessas tecnologias seja orientada por diretrizes éticas e jurídicas claras, respeitando valores constitucionais e protegendo os direitos fundamentais, de modo a evitar qualquer comprometimento das garantias dos cidadãos.

No terceiro agrupamento, o termo “inteligência” aparece vinculado a “sistema”, “humano” e “ferramenta”. Isso reflete o papel complementar das tecnologias cognitivas, que, em vez de substituir os profissionais, devem oferecer suporte em tarefas repetitivas ou complexas, permitindo que os especialistas se concentrem em atividades de maior valor agregado. Termos como “transparência” e “análise” reforçam a necessidade de que esses sistemas operem de maneira confiável e aberta, garantindo decisões fundamentadas em dados consistentes e análises detalhadas.

Figura 4 – Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa (adaptado do Iramuteq).

Por fim, o quarto agrupamento conecta os termos “processo”, “judicial” e “jurídico”. O foco recai sobre a aplicação prática das inovações tecnológicas no processamento de casos, contribuindo para a resolução de demandas com maior agilidade e precisão.

Todos os agrupamentos analisados convergem no termo central “artificial”, que simboliza a função integradora das tecnologias inteligentes. Isso demonstra seu potencial para modernizar e transformar o sistema judicial em diversas dimensões: avanço tecnológico, respeito às normas éticas e jurídicas, suporte à atuação humana e aplicação prática nos processos. Esse achado confirma a centralidade da IA no discurso acadêmico, mas também pode indicar certo risco de uniformização das narrativas, com menor atenção a aspectos práticos de implementação.

A análise de similaridade reforça, portanto, que, para que a IA alcance seu potencial no Judiciário, é essencial equilibrar inovação com responsabilidade ética e respeito aos direitos fundamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo examinou como o tema da inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário tem sido discutido em produções acadêmicas, a partir de estudos disponibilizados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), entre os anos de 2019 a 2024.

A análise revelou que, embora a tecnologia apresente potencial para enfrentar a morosidade e o excesso de demandas, sua aplicação impõe desafios significativos, sobretudo no que diz respeito à transparência, à ética e ao alinhamento com os princípios constitucionais. Esses aspectos reforçam a necessidade de equilibrar eficiência com garantias fundamentais, sob pena de comprometer a legitimidade das inovações.

Em relação à eficiência, observou-se que a maioria das teses e dissertações analisadas reconhece avanços mensuráveis na produtividade e na agilidade processual decorrentes da adoção de sistemas de IA, especialmente em etapas de triagem, classificação e elaboração de minutas. Contudo, tais ganhos quantitativos ainda não se refletem plenamente na percepção pública, marcada pela ideia de que “a justiça tarda e falha”. Os estudos ressaltam que a efetiva mudança dessa percepção depende não apenas do aumento da velocidade processual, mas também da transparência, da explicabilidade dos algoritmos e do fortalecimento da confiança social nas decisões judiciais automatizadas.

Entre os aspectos mais discutidos, destaca-se a necessidade de um arcabouço normativo sólido para regulamentar o uso das ferramentas cognitivas no âmbito judicial, assegurando que essas tecnologias respeitem direitos fundamentais e promovam a justiça de forma equitativa.

O estudo também identificou uma crescente preocupação com os impactos éticos dos algoritmos, sobretudo em questões de vieses e a falta de transparência em processos decisórios automatizados. Esses temas emergem como essenciais para garantir que a IA seja utilizada como uma ferramenta de suporte aos magistrados, sem comprometer o papel humano nas decisões jurídicas.

Como limitação, a pesquisa concentrou-se exclusivamente em teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), restringindo a amostra a estudos acadêmicos, deixando de fora dados empíricos e perspectivas diretas de profissionais atuantes no setor.

Futuros estudos poderiam ampliar essa investigação por meio de entrevistas e questionários aplicados a juízes, advogados e outros operadores do direito. Tal aprofundamento permitiria confrontar a perspectiva acadêmica com a prática judicial, identificando eventuais discrepâncias entre discurso e realidade, buscando compreender suas percepções e experiências práticas com a tecnologia.

Além disso, pesquisas comparativas entre diferentes ramos e instâncias do Judiciário poderiam contribuir para identificar variáveis específicas que influenciam o sucesso ou as dificuldades na adoção dessas tecnologias.

Por fim, torna-se fundamental explorar em que medida os profissionais do Judiciário estão sendo capacitados para operar e interpretar as tecnologias cognitivas de maneira ética e eficaz. Investigações sobre programas de formação contínua poderiam indicar caminhos para consolidar práticas mais responsáveis e sustentáveis no uso da IA.

Assim, os resultados permitem responder ao problema de pesquisa proposto, evidenciando que a inteligência artificial vem se consolidando como instrumento estratégico na modernização do Poder Judiciário brasileiro. As produções acadêmicas analisadas indicam que o uso da IA contribui efetivamente para ampliar a eficiência e reduzir a morosidade processual, embora ainda demande aprimoramentos em governança e capacitação humana para assegurar sua aplicação ética e sustentável.

REFERÊNCIAS

AGOSTINO, D.; ARNABOLDI, M.; LEMA, M. D. New development: COVID-19 as an accelerator of digital transformation in public service delivery. **Public Money & Management**, v. 41, n. 1, p. 69-72, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1764206>. Acesso em: 24 jun. 2024.

ALMEIDA, P. G. R. **Governança de inteligência artificial nas organizações públicas**: aplicação de fuzzy e crisp-set QCA a processos e práticas que considerem princípios éticos. 2023. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

ARCENO, T. S. **Inteligência artificial no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**: desafios e possibilidades no atual estado da arte. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2011.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital: E-Digital**. Governo Federal, 2018.

BRITO, L. Q. **Conflitos reais e soluções digitais**: a transformação e a legitimidade do uso da tecnologia na resolução de disputas. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.

CALURI, L. N. **Inteligência artificial**: instrumento de aprimoramento para o cumprimento dos precedentes judiciais vinculantes. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

CAMPOS, E. V. C. **Desafios da implementação da inteligência artificial no sistema judicial**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2023.

CASTAGNA, P. R. M. **A inteligência artificial e o deslocamento do sentido de transparência no discurso jurídico**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2021.

CASTRO JUNIOR, A. P. **Aplicação da inteligência artificial, ontologia e mineração de dados para classificação de sentenças judiciais**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça 4.0**. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Portaria nº 271, de 4 de dezembro de 2020. Dispõe sobre. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre. **Diário da Justiça Nacional**, Brasília, DF, 21 ago. 2020.

COSTA, S. R. **A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Estadual Paulista, Franca, 2020.

CRUZ, R. A. **A inteligência artificial como ferramenta de consolidação do sistema de precedentes no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2021.

ESTEVEZ, M. A. **Tecnologia aplicada ao direito: os desafios na gestão de dados dos processos eletrônicos e os impactos no desenvolvimento da jurimetria**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021.

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE. **European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and Their Environment**. Estrasburgo: CEPEJ, 2018.

FEIGENBAUM, E. A. The art of artificial intelligence: themes and case studies of knowledge engineering. In: **PROCEEDINGS OF THE 1984 IFIP CONGRESS**. 1984.

FERREIRA, J. F. M. de S. **Muito além dos códigos: uma abordagem ética da inteligência artificial no poder judiciário**. 2023. Tese (Doutorado em Filosofia) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

FIGUEIREDO, G. S. **Projeto Athos: um estudo de caso sobre a inserção do STJ na era da inteligência artificial**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FONSECA, A. P. **A disrupção do direito pela inteligência artificial e os seus reflexos no ativismo judicial**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

FREITAS, T. A. S. de. **O uso de inteligência artificial em processos judiciais no Brasil: limites éticos**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

GIACOMOLLI, F. M. **Gerenciamento tecnológico do sistema de justiça penal: policiamento, investigação e decisão**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

GIANNIKOS, D. B. da S. **Inteligência artificial, segurança jurídica e aplicação no poder judiciário brasileiro**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019a.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019b.
- GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa: projetos e relatórios**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.
- HOCH, P. A. **Inteligência artificial e juiz-robô: os algoritmos na tomada de decisões pelo poder judiciário**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2022.
- LAGE, F. de C. **A inteligência artificial na repercussão geral: análise e proposições**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- LE CUN, Y.; BENGIO, Y.; HINTON, G. Deep learning. *Nature*, v. 521, n. 7553, p. 436-444, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1038/nature14539>
- LIMA, M. G. S. **Aspectos éticos e regulatórios para a implantação de soluções baseadas em inteligência artificial no poder judiciário brasileiro**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.
- LOCATELLI, J. **Indelegabilidade da função jurisdicional: limites do uso da inteligência artificial e das decisões automatizadas**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.
- MACEDO, R. B. C. **Acesso à Justiça e Inteligência Artificial: dilemas entre a eficiência e a efetividade**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.
- MOMOLLI, A. **Hermenêutica jurídica e inteligência artificial no processo jurisdicional**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020.
- MOREIRA, S. Artificial intelligence: brief considerations regarding the robot-judge. In: CARVALHO, M. M. de (ed.). **E.Tec yearbook governance & technology**. Braga: School of Law: University of Minho, 2021.
- MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MOURA, L. H. de M. **O uso da inteligência artificial como meio de conferir eficiência às execuções fiscais na justiça federal**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.
- NASCIMENTO, A. R. A. do; MENANDRO, P. R. M. Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 6, n. 2, p. 72–88, 2006. Disponível em: DOI: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/11028>.
- NASCIMENTO, I. S. de M. P. do. **Inteligência artificial e Direito: potencial da IA como ferramenta otimizadora da prestação jurisdicional**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.
- OLIVEIRA, Í. J. da S. **Direito, lógica e inteligência artificial: por quê, como e em que medida automatizar a solução judicial de conflitos no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- OLIVEIRA, L. F. R. de. **Tutorial (básico) de utilização do IRaMuTeq**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2015.
- PASSOS, H. A. **Inteligência artificial e a repercussão geral da questão constitucional: análise crítica e parâmetros de utilização**. 2023. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.
- PEREIRA, T. P. **A legalidade e efetividade dos atos judiciais realizados por inteligência artificial**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020.

PINTO, H. A. **A tripla fundamentação das decisões jurisdicionais pautadas em inteligência artificial: o redimensionamento da fundamentação pela explicabilidade da linguagem algorítmica.** 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2022.

PINTO, P. R. da S. **Inteligência artificial e o judiciário no Brasil: uma análise dos desafios sociais e a visão dos juízes (2017-2019).** 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

POLL, R. E. **Algoritmos decisórios e o poder judiciário: limites à utilização da inteligência artificial, à luz dos direitos fundamentais.** 2023. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

RAMALHO, I. V. **Os modelos de inteligência artificial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e a qualidade da decisão judicial no sistema de precedentes brasileiro: possíveis contribuições.** 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

RAMOS, J. V. B. G. **Inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro: projetos de IA nos tribunais e o sistema de apoio ao processo decisório judicial.** 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RAMOS, M. A. S. **Inteligência artificial e Poder Judiciário: o dilema do uso de robôs juízes para fins de decisão em relação às garantias individuais e estruturais do direito fundamental de acesso à Justiça.** 2022. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2022.

REINERT, P. A. R. M. Classification descendante hiérarchique et analyse lexicale par contexte: application au corpus des poésies d'A. Rimbaud. **Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique**, v. 13, n. 1, p. 53–90, 1987. DOI: <https://doi.org/10.1177/07591063870130010>

REIS, C. L.; CARVALHO, F. L. de L. O fomento às novas tecnologias na Administração Pública como Direito ao Desenvolvimento. **International Journal of Digital Law**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.47975/IJDL/3lima>. Acesso em: 13 de out.2025.

RUSSELL, S.; NORVIG, P. **Artificial intelligence: a modern approach.** 4. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2020.

SALDANHA, P. M. **Processo Judicial e Pós-humanidade: transformação do Judiciário e a preservação da jurisdição humana pelo 2º grau de jurisdição.** 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021.

SALVIATI, M. E. **Manual do aplicativo IRaMuTeq: compilação, organização e notas.** Planaltina: [s. n.], 2017.

SANTOS, E. F. dos. **Os riscos e possibilidades da inteligência artificial no Poder Judiciário: estudo de caso do projeto Victor.** 2024. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

SCHWAB, K. **A quarta revolução industrial.** São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, R. A. F. e. **Avaliação de efetividade da inteligência artificial em tribunais brasileiros.** 2022. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SILVA, V. F. da. **Inteligência artificial no Supremo Tribunal Federal e os reflexos sobre as matérias tributárias.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020.

SOUSA, W. G. de. **Inteligência artificial e celeridade processual no Judiciário: mito, realidade ou necessidade?** 2020. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SUSSKIND, R. **Online courts and the future of justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198838364>. Acesso em: 13 de out. 2025.

TEIXEIRA, A. J. de O. **Possibilidades, limites e impactos de adoção da inteligência artificial na fundamentação das decisões administrativas e judiciais no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro Universitário Internacional, Curitiba, 2021.

TONETTO, A. P. **Hermenêutica em tempos de algoritmização da decisão judicial: a necessidade de pensar a tese da resposta correta no direito processual da sociedade em rede**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2023.

TURING, A. M. Computing machinery and intelligence. **Mind**, v. 59, n. 236, p. 433–460, 1950. <https://doi.org/10.1093/mind/XCIX.393.53>

VIEIRA, T. G. **Inovação aberta e justiça digital: transformação disruptiva do judiciário por meio da colaboração com empresas startups**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza e João Cesar de Souza Ferreira

Coleta de dados: Gisele Fernanda Loesch, João Cesar de Souza Ferreira

Discussão dos resultados: Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza e João Cesar de Souza Ferreira

Revisão e aprovação: Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza e João Cesar de Souza Ferreira

AUTOR CORRESPONDENTE

Gisele Loesch - gisele.loesch@ufvjm.edu.br

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

A autoria declara não haver conflitos de interesse.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS


Por se tratar de dados secundários, os dados estão disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 17/dez/2024 | Aceito: 30/out/2025 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece as valiosas contribuições e recomendações realizadas por pareceristas que avaliaram este trabalho, bem como os esforços de coordenação da editoria da Revista do Serviço Público (RSP).)

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Gisele Fernanda Loesch, Ivana Carneiro Almeida, Márcio Coutinho de Souza, João César de Souza Ferreira. As pessoas autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



NOMINATA DE PARECERISTAS

Nossos agradecimentos aos pareceristas que, voluntariamente, colaboraram para a melhoria da qualidade dos artigos publicados na RSP em 2025:

Adriano da Silva Ribeiro	https://orcid.org/0000-0002-6658-3179	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, TJMG, Brasil
Aires Manuel dos Santos Fernandes	https://lattes.cnpqbr/6326594464594085	Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil
Alejandra Aguilar Pinto	https://orcid.org/0000-0002-7038-9600	Universidad Tecnologica Metropolitana, UTEM, Chile
Alexandre Oliveira Lima	https://orcid.org/0000-0002-8878-7965	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Unilab, Brasil
Alexandre Comin	https://orcid.org/0000-0001-6287-0528	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil
Alinne de Lima Bonetti	https://orcid.org/0000-0003-0810-5926	Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil
Alípio Casali	https://orcid.org/0000-0003-3883-3051	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil
Amilton Jose Moretto	https://orcid.org/0000-0003-1922-8948	Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil
Ana Julieta Teodoro Cleaver	https://orcid.org/0000-0001-6619-3990	Ministério da Economia, Brasil
Ana Lígia Passos Meira	https://orcid.org/0000-0003-0776-5543	Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, FSP-USP, Brasil
Ana Luiza Leite	https://orcid.org/0000-0003-1565-2709	Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc, Brasil
Anderson Fontes Passos Guimarães	https://orcid.org/0000-0003-4599-1189	Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil
André Luiz Trajano dos Santos	https://orcid.org/0000-0002-6800-3051	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Andressa Tomazeli	https://orcid.org/0000-0001-9581-4733	Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil
Antonio Gasparetto Júnior	https://orcid.org/0000-0001-7844-0055	Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Brasil
Antônio Márcio Buainain	https://orcid.org/0000-0002-1779-5589	Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil
Aparecida Antonia Oliveira	https://orcid.org/0000-0001-7259-3851	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, UEMS, Brasil
Arnaldo Provasi Lanzara	https://orcid.org/0000-0002-7809-4719	Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil
Audrey Silva Hein	https://orcid.org/0000-0001-7488-2665	Fundação Educacional Inaciana Padre Saboia de Medeiros, FEI, Brasil
Beatriz Azevedo	https://orcid.org/0009-0009-9344-4340	Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil
Beatriz Vasconcellos		University College London, UCL, United Kingdom
Caio César de Medeiros Costa	https://orcid.org/0000-0002-7610-3706	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Carlos Denner dos Santos Junior	https://orcid.org/0000-0002-4481-0115	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Carolina de Campos Carvalho	https://orcid.org/0000-0003-1605-4102	Fundação Oswaldo Cruz, Fiocruz, Brasil
Carolina da Cunha Rocha	https://orcid.org/0000-0002-4576-7008	Escola Nacional de Administração Pública, Enap, Brasil.
Catarina Ianni Segatto	https://orcid.org/0000-0002-5094-8225	Universidade de São Paulo, USP, Brasil
Celma Duque Ferreira	https://orcid.org/0000-0002-6112-1821	Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil

Christian Carlos Souza Mendes	https://orcid.org/0000-0003-2871-9968	Universidade Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR, Brasil.
Claudia Mayorga	http://orcid.org/0000-0003-1728-0726	Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil
Cláudia Aparecida Avelar Ferreira	http://orcid.org/0000-0002-8802-1716	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas, Brasil.
Claudio Roberto Stacheira	https://orcid.org/0000-0001-6642-8091	Universidade Estadual de Goiás, UEG, Brasil
Cledinaldo Aparecido Dias	https://orcid.org/0000-0002-7707-9664	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Daniela Rosim	https://orcid.org/0000-0001-5882-9899	Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil.
Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo	https://orcid.org/0000-0002-7918-4126	Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura, CLAEC, Brasil.
Darci de Borba Santos Júnior	https://orcid.org/0000-0001-9851-5034	Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, Brasil
David Alexandre Buratto	https://orcid.org/0000-0002-9129-4811	Universidade Federal de Educação do Paraná, UFPR, Brasil.
Diego César Terra de Andrade	https://orcid.org/0000-0002-2479-0057	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, IFSULDEMINAS, Brasil
Diogo Henrique Helal	https://orcid.org/0000-0002-1784-0941	Fundação Joaquim Nabuco, Fundaj, Brasil
Diogo Rosenthal Coutinho	https://orcid.org/0000-0001-7810-1459	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Dyego de Oliveira Arruda	https://orcid.org/0000-0002-9514-284X	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Cefet/RJ, Brasil
Ednaldo Aparecido Ribeiro	https://orcid.org/0000-0002-4005-5108	Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil.
Elizangela Pankararu	https://orcid.org/0000-0002-0428-2370	Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil
Emerson Marinho	https://orcid.org/0000-0001-5828-6169	Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Ethel Airton Capuano	https://orcid.org/0000-0003-4340-4657	Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB, Brasil.
Fabiana Carvalho da Silva Bispo	https://orcid.org/0000-0003-4542-7668	Instituto Federal de Brasília, IFB, Brasil
Fabiano Mezadre Pompermayer	https://orcid.org/0009-0005-7342-3973	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, Brasil
Fernanda Alves Andrade Guarido	https://orcid.org/0000-0001-9910-5299	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Fernanda Feil	https://orcid.org/0000-0001-8678-7905	Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Filipy Furtado Sell	https://orcid.org/0000-0003-4335-4055	Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil.
Flavia Donadelli	https://orcid.org/0000-0003-2842-7244	Victoria University of Wellington, VUW, New Zeland
Flávio Marques Prol	https://orcid.org/0000-0002-4726-5570	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEBRAP, Brasil
Gabriela Cappellari	https://orcid.org/0000-0003-0263-6822	Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil.
Gabriela de Brito Caruso	https://orcid.org/0000-0003-4367-2133	Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP, Brasil.
Giane Maria Porto de Aguiar	https://orcid.org/0000-0002-5035-1250	Universidade Federal de Roraima, UFRR, Brasil.
Greici Sarturi	https://orcid.org/0000-0002-6670-7565	Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil
Gustavo Jorge Silva	https://orcid.org/0000-0001-6881-675X	Instituto Brasileiro de Finanças Digitais, IFD, Brasil.
Gustavo Cravo de Azevedo	https://orcid.org/0000-0003-2743-3503	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.
Henrique Muzzio	https://orcid.org/0000-0002-9818-5810	Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.
Hilton Manoel Dias Ribeiro	https://orcid.org/0000-0003-2729-9674	Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil.
Hugo Santana de Figueirêdo Junior	https://orcid.org/0000-0002-2754-1240	Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.

Íris Gomes dos Santos	https://orcid.org/0000-0002-9174-2717	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia afro-Brasileira, Unilab, Brasil.
Ivan Beck Ckagnazarof	https://orcid.org/0000-0002-8179-269X	Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil
Jacqueline Echeverría Barrancos	https://orcid.org/0000-0001-9204-9052	Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, Brasil
Jairo de Carvalho Guimarães	https://orcid.org/0000-0002-5901-5026	Universidade Federal do Piauí, UFPI, Brasil
Janaína Lima Penalva da Silva	https://orcid.org/0000-0002-5834-7651	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Jeferson Luís Lopes Goularte	https://orcid.org/0000-0001-9589-4147	Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Brasil
Jess Reia	https://orcid.org/0000-0002-6023-4584	University of Virginia, UVA, Estados Unidos
Joaquim Rubens Fontes Filho	https://orcid.org/0000-0001-6377-1185	Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil
Jorge Luiz Mariano da Silva	https://orcid.org/0000-0003-2959-5346	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil
Josimar Souza Silva	https://orcid.org/0000-0002-8045-6707	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
José Antonio de França	https://orcid.org/0000-00028233-3620	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Jose Antonio Gomes de Pinho	https://orcid.org/0000-0002-4122-3652	Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
Kaizô Iwakami Beltrão	https://orcid.org/0000-0002-3590-8057	Fundação Getúlio Vargas, FGV/EBAPE, Brasil.
Laércio Damiane Cerqueira da Silva	https://orcid.org/0000-0002-4157-5797	Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil
Laura Ibiapina Parente	http://lattes.cnpq.br/5103669342113321	Université Paris-Est Marne-la-Vallée, UPEMLV, França
Leandro Molhano Ribeiro	https://orcid.org/0000-0002-0827-6103	Fundação Getúlio Vargas, FGV/RJ, Brasil.
Leila Yasmin Mucarsel Elaskar	https://orcid.org/0009-0002-8111-5661	Universidad Nacional de Cuyo, UNCuyo, Argentina
Leonardo Herszon Meira	https://orcid.org/0000-0002-3369-5801	Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.
Lucas Souto Bolzan	https://orcid.org/0000-0003-2811-8863	Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.
Luciana Leite Lim	https://orcid.org/0000-0002-8761-4114	Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS, Brasil.
Luciane Ferrero	https://orcid.org/0000-0001-7892-4113	Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil.
Luciléia Aparecida Colombo	https://orcid.org/0000-0002-5285-4716	Universidade Estadual Paulista, Unesp, Brasil.
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro	https://orcid.org/0000-0003-4304-2254	Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Luis Eduardo Aragón Vaca	https://orcid.org/0000-0001-7859-5866	Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil.
Luis Satie	https://orcid.org/0000-0002-2013-7990	Controladoria-Geral da União, CGU, Brasil
Luiz Antonio Felix Júnior	https://orcid.org/0000-0001-7427-6673	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, IFPB, Brasil.
Manuella Maia Ribeiro	https://orcid.org/0000-0002-5420-1348	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Cetic.br, Brasil.
Márcia Nascimento Henriques Knop	https://orcid.org/0000-0001-9581-1073	Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Enap, Brasil.

Márcia Miranda Soares	https://orcid.org/0000-0001-7569-7066	Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz	https://orcid.org/0000-0003-2476-3822	Fundação João Pinheiro, FJP, Brasil
Maria da Gloria Bonelli	https://orcid.org/0000-0003-3877-9825	Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil.
Maria das Graças Cunha Gomes	https://lattes.cnpqbr/6036055846414075	Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil.
Máriam Trierweiler Pereira	https://orcid.org/0000-0003-0782-6967	Instituto Federal do Paraná, IFPR, Brasil.
Mariana Fonseca	https://orcid.org/0000-0002-4360-7027	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Marjorie Gracino	https://orcid.org/0009-0000-2113-6669	Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil.
Martiele Gonçalves Moreira	https://orcid.org/0000-0003-3792-2212	Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Brasil.
Mauro Santos Silva	https://orcid.org/0009-0002-2833-5155	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, Brasil.
Mayara Andresa Pires da Silva	https://orcid.org/0000-0002-3974-0909	Universidade de Pernambuco, UPE, Brasil.
Michelle Vieira Fernandez	https://orcid.org/0000-0003-0224-0991	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Naetê Barbosa Lima Reis	https://orcid.org/0000-0003-2896-9908	EvironPact Sustentabilidade e Resiliência, EVP, Brasil.
Nazareno Marcineiro	https://orcid.org/0000-0002-3082-5762	Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, CEPM, Brasil.
Osorio Carvalho Dias	https://orcid.org/0000-0002-0393-7945	Centro Universitário de Brasília, UniCEUB, Brasil.
Osvandre Alves Martins	https://orcid.org/0000-0003-1060-197X	Instituto Federal de São Paulo, IFSP, Brasil.
Otávio Prado	https://orcid.org/0000-0002-3223-9388	Fundação Getulio Vargas, FGV-SP, Brasil
Paulo Cesar Vaz Guimarães	https://orcid.org/0000-0001-6658-2435	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, MGISP, Brasil.
Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares	https://lattes.cnpqbr/9706726316271452	Instituto de Pesquisa Econômica, Ipea, Brasil.
Paulo Ricardo da Costa Reis	https://orcid.org/0000-0002-8692-0750	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.
Pedro Luiz Costa Cavalcante	https://orcid.org/0000-0001-7635-695X	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, IDP, Brasil.
Pensilvania Silva Neves	https://orcid.org/0009-0008-7441-5336	Secretaria da Educação do Estado da Bahia, SEC, Brasil
Plínio dos Santos Souza	https://orcid.org/0000-0003-1555-149X	Fundação Oswaldo Cruz, Fiocruz, Brasil
Priscila de Freitas Bastos Pazos	https://orcid.org/0000-0001-7369-0274	Fundação Oswaldo Cruz, Fiocruz, Brasil.
Priscilla de Oliveira Martins da Silva	https://orcid.org/0000-0002-2922-6607	Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil.
Priscilla Régis Cunha de Queiroz	https://orcid.org/0000-0002-1933-6634	Universidade Federal do Cariri, UFCA, Brasil
Quéren Samai Moraes Santana	https://orcid.org/0000-0002-0691-5514	Fundação Tide Azevedo Setubal, FTAS, Brasil.
Rafael Leão	https://orcid.org/0000-0001-7759-6162	Instituto de Pesquisa Econômica, Ipea, Brasil.
Rafael Pereira da Silva	https://orcid.org/0000-0002-1398-0955	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.
Redvânia Vieira Xavier	https://orcid.org/0000-0003-0901-9261	Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil.
Regina da Cunha Rocha	https://orcid.org/0009-0009-9932-3881	Câmara dos Deputados, Brasil.
Regina Célia da Silva	https://orcid.org/0000-0002-6636-5999	Universidade Federal do Piauí, UFPI, Brasil.
Renato Sérgio de Lima	https://orcid.org/0000-0002-0935-699X	Fórum Brasileiro de Segurança Pública, FBSP, Brasil.
Ricardo Carneiro	https://orcid.org/0000-0003-4674-7639	Fundação João Pinheiro, FJP, Brasil

Ricardo Sampaio da Silva Fonseca	https://orcid.org/0009-0001-4279-473X	Instituto de Pesquisa Econômica, Ipea, Brasil.
Rita de Cássia Marques Lima de Castro	https://orcid.org/0000-0002-0137-6005	Universidade de São Paulo, USP, Brasil
Rodrigo Hickmann Klein	https://orcid.org/0000-0003-4975-9520	Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.
Rodrigo Rezende Ferreira	https://orcid.org/0000-0003-3728-1208	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Rogério Nagamine Costanzi	https://orcid.org/0000-0003-4168-4915	Secretaria de Previdência, SPREV, Brasil.
Rosane Segantin Keppke	https://orcid.org/0000-0002-8515-5647	Escola Superior de Gestão e Contas Públicas, EGC, Brasil.
Rubens de Oliveira Martins	https://orcid.org/0009-0004-9357-5790	Ministério da Educação, MEC, Brasil.
Rutelly Marques da Silva	https://orcid.org/0000-0002-2807-8024	Senado Federal, Brasil.
Samuel Vinente da Silva Junior	https://orcid.org/0000-0002-7205-9680	Instituto Federal de São Paulo, IFSP, Brasil.
Sérgio Ricardo de Brito Gadelha	https://orcid.org/0000-0002-4685-8438	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Sheila Walbe Ornstein	https://orcid.org/0000-0002-5684-921X	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sigmar Malvezzi	https://orcid.org/0000-0002-4103-6654	New York Univeristy, NYU, Estados Unidos
Silvana Maria Escorsim	https://orcid.org/0000-0002-4240-1692	Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Silvio Cezar Arend	https://orcid.org/0000-0001-7685-3710	Universidade de Santa Cruz do Sul, Unisc, Brasil.
Sônia Maria Guedes Gondim	https://orcid.org/0000-0003-3482-166X	Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
Tatiana Lemos Sandim	https://orcid.org/0000-0002-8741-0242	Universidade de Brasília, UnB, Brasil.
Tatiana Dias Silva	https://orcid.org/0000-0001-5664-6140	Instituto Federal da Bahia, IFBA, Brasil.
Tatiane Paschoal	https://orcid.org/0000-0002-2688-1411	Universidade de Brasília, UnB, Brasil
Vanessa Silveira Pereira Simon	https://orcid.org/0000-0002-7894-4138	Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc, Brasil.
Verônica Paulino da Cruz	https://orcid.org/0000-0003-0138-7457	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil
Veruska Albuquerque Pacheco	https://orcid.org/0000-0001-9680-2451	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil
Victor Cláudio Paradela Ferreira	https://orcid.org/0000-0001-9680-2451	Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil
Vivian Cristina Lima Lopez Valle	https://orcid.org/0000-0002-5793-2912	Pontifícia Universidade Católica do Paraná , Brasil
Wagner de Souza Leite Molina	https://orcid.org/0000-0002-3855-7416	Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil.
William dos Santos Melo	https://orcid.org/0000-0002-1908-3534	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF, Brasil.
Wilson Mesquita de Almeida	https://orcid.org/0000-0002-9727-9786	Universidade Federal do ABC (UFABC)
Wilson Sabino	https://orcid.org/0000-0002-6292-639X	Universidade Federal do Oeste do Pará, UFOPA, Brasil.

ENAP



Revista do
Serviço Público

Brasília-2026